

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

На правах рукописи



ГОЛУБЕВА

Татьяна Михайловна

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ
ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА):
ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ**

Диссертация

на соискание ученой степени кандидата юридических наук

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

Научный руководитель:

Доктор юридических наук, профессор

Мартынов Алексей Владимирович

Нижний Новгород – 2025

Оглавление

Введение	3
Глава 1. Теоретические аспекты административно-правовых режимов государственного контроля (надзора)	19
§ 1. Понятие, сущность и значение административно-правовых режимов государственного контроля (надзора).....	19
§ 2. Классификация и виды административно-правовых режимов государственного контроля (надзора).....	50
§ 3. Проблемы правового регулирования административно-правовых режимов государственного контроля (надзора).....	64
Глава 2. Практические проблемы установления и реализации административно-правовых режимов государственного контроля (надзора)	90
§ 1. Порядок установления и реализации временных режимов государственного контроля (надзора).....	90
§ 2. Порядок установления и реализации постоянных режимов государственного контроля (надзора).....	114
§ 3. Проблемы эффективности государственного контроля (надзора) при реализации различных административно-правовых режимов.....	156
Заключение	180
Библиографический список	185
Приложения	216

Введение

Актуальность темы исследования обусловлена реализуемыми в настоящее время реформами законодательства о контрольной (надзорной) деятельности. На сегодняшний день сложилась новая система правового регулирования контрольной (надзорной) деятельности. Принятые Федеральные законы «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»¹ и «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»² определили новые принципы и правовые механизмы деятельности контрольных (надзорных) органов исполнительной власти. Кроме этого, успешно проводится «регуляторная гильотина», которая должна систематизировать и окончательно оформить современную систему обязательных требований, которые должны быть прозрачными и понятными для всех субъектов предпринимательской деятельности.

Целью проводимой административной реформы в сфере государственного контроля (надзора) является максимальное снижение государственного воздействия на бизнес при одновременном сохранении высокого уровня безопасности граждан, общества и государства³.

Примечательно, что согласно сведениям, предоставленным Правительством РФ за 2023 год, число проверок значительно сократилось и составляет 352 000, при этом результативность серьёзно повысилась⁴. Однако, уровень защиты основных охраняемых законом ценностей от вреда (ущерба) хоть и повысился, но еще требует особого внимания со стороны контрольных (надзорных) органов.

¹ Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание Законодательства РФ. 2020. № 31. Ст. 5007.

² Там же.

³ Приложение к докладу Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей Президенту Российской Федерации за 2023 г. [Электронный ресурс] // URL: http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2023/Индекс_административного_давления.pdf (дата обращения: 18.08.2024).

⁴ Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Вектор развития до 2030 года. Аналитический доклад – 2023 / С.М. Плаксин (рук. авт. кол.), И.А. Абузярова, Д.Р. Алимпеев и др.; Российский союз промышленников и предпринимателей; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом ВШЭ, 2024. 102 с.

В мае 2024 года Президент Российской Федерации В.В. Путин подписал Указ от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года».¹ В соответствии с данным документом определены национальные цели развития Российской Федерации, к числу которых отнесены, в том числе, цифровая трансформация государственного и муниципального управления, экономики и социальной сферы, а также технологическое лидерство.

Указом Президента РФ от 21.12.2023 № 3745-р утверждена Концепция совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 года. Концепцией определено, что для целей эффективного устранения угрозы нарушения обязательных требований для муниципального контроля необходимо разработать отдельную форму проведения контроля в виде специального режима, предоставляющую возможность перемещения инспекторов по определенной территории в целях предупреждения, выявления и пресечения нарушений обязательных требований.

Это свидетельствует о том, что продолжается проработка такой важной стороны контрольной (надзорной) деятельности как осуществление государственного контроля (надзора) в условиях различных административно-правовых режимов.

При этом важно отметить, что значительным организационно-правовым изменением подходов к осуществлению государственного контроля (надзора) стало внедрение риск-ориентированного подхода при проведении контрольных (надзорных) мероприятий. В сочетании с этим фактором, существенную роль стали приобретать административно-правовые режимы, позволяющие наиболее эффективно реализовывать риск-ориентированную модель государственного контроля (надзора).

В зависимости от необходимой интенсивности и наличия специальных условий устанавливаются общий или специальный режимы государственного

¹ Указ Президента РФ от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» // Собрание законодательства РФ. 2024. № 20. Ст. 2584.

контроля (надзора), позволяющие быстро реагировать на изменяющиеся условия и ранжировать уровень и глубину административного давления на процессы подконтрольных субъектов.

В современных условиях, когда страна сталкивается с новыми агрессивными вызовами, с необходимостью налаживания собственных производств, важностью создания конкурентоспособной экономики, необходимо иметь гибкий механизм осуществления государственного контроля (надзора), которым, по нашему мнению, являются режимы государственного контроля (надзора).

Таким образом, представляется необходимым проведение комплексного теоретического научного исследования административно-правовых режимов государственного контроля (надзора) с разработкой предложений по совершенствованию действующего законодательства, регулирующего вопросы осуществления режимов государственного контроля (надзора), что и обуславливает актуальность темы диссертационного исследования.

Степень научной разработанности темы исследования. На сегодняшний день в науке административного права вопросы административно-правовых режимов государственного контроля (надзора) не были предметом отдельного научного исследования.

В административной доктрине, как правило, рассматриваются вопросы административно-правовых режимов как инструментов экстраординарного реагирования. В этой области представлены работы таких ученых, как С.С. Алексеев, Д.Н. Бахрах, А.В. Малько, Н.И. Матузов, Л.Л. Попова, А.И. Стахов, Ю.А. Тихомиров.

Специальным административно-правовым режимам в Российской Федерации посвящена диссертация В.Б. Рушайло¹.

В XXI веке подготовлен ряд диссертационных исследований, посвященных административно-правовым режимам особых территорий¹,

¹ См.: Рушайло В.Б. Специальные административно-правовые режимы в Российской Федерации: дис. ... доктор юрид. наук: 12.00.14. М., 2004. 347 с.

режимам недропользования², особых экономических зон³, водных объектов⁴, административно-правовым режимам и их роли в государственном управлении⁵, административно-правовому режиму промышленной безопасности опасных производственных объектов в Российской Федерации⁶, административно-правовым режимам Арктической зоны Российской Федерации⁷.

Таким образом, необходимо отметить, что в российской науке административного права, несмотря на наличие отдельных исследований по вопросам регулирования административно-правовых режимов и государственного контроля (надзора) в целом, отсутствуют отдельные комплексные исследования по общим вопросам административно-правовых режимов государственного контроля (надзора).

Объектом исследования являются общественные отношения, связанные с административно-правовым регулированием, установлением и реализацией административно-правовых режимов государственного контроля (надзора).

Предметом исследования выступают федеральные законы, подзаконные нормативные правовые акты, а именно содержащиеся в них административно-правовые нормы, регулирующие установление и реализацию административно-правовых режимов государственного контроля (надзора), раскрывающие их сущность и значение, имеющиеся научные представления об административно-правовых режимах государственного контроля (надзора), а также правоприменительная практика реализации указанных административно-процессуальных норм.

¹ См.: Попова Н.Н. Административно-правовые режимы особых территорий в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. М., 2004. 169 с.

² См.: Василевская Д.В. Административно-правовой режим недропользования в Российской Федерации: проблемы теории и практики: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14. М., 2009. 547 с.

³ См.: Свинцова К.С. Административно-правовой режим особых экономических зон: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Воронеж, 2010. 250 с.

⁴ См.: Здоровцева А.А. Административно-правовой режим водных объектов: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Хабаровск, 2002. 119 с.

⁵ См.: Жданкин Д.С. Административно-правовые режимы и их роль в государственном управлении: автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 2000. 28 с.

⁶ См.: Кутын Н.Г. Административно-правовой режим промышленной безопасности опасных производственных объектов в Российской Федерации: дис. ... доктор юрид. наук: 12.00.14. М., 2013. 420 с.

⁷ См.: Куликовская Л.Ю. Административно-правовые режимы Арктической зоны Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Нижний Новгород, 2019. 210 с.

Цель диссертационного исследования заключается в разработке и обосновании положений, составляющих теоретическую основу административно-правовых режимов государственного контроля (надзора), формировании предложений по совершенствованию административно-правового регулирования этой сферы, а также выработке предложений по совершенствованию законодательства, регулирующего установление и реализацию административно-правовых режимов государственного контроля (надзора).

Для достижения указанной цели определены и разрешены следующие задачи:

- определены понятие, сущность и значение административно-правовых режимов государственного контроля (надзора);
- проанализированы и обобщены основные черты административно-правовых режимов государственного контроля (надзора);
- определены виды административно-правовых режимов государственного контроля (надзора);
- проанализирован процесс установления временных и постоянных режимов государственного контроля (надзора);
- определена необходимость изменения системы государственного регулирования административно-правовых режимов государственного контроля (надзора);
- обозначены основные проблемы в практике реализации административно-правовых режимов государственного контроля (надзора);
- проанализированы и предложены способы решения проблем в практике установления и реализации административно-правовых режимов государственного контроля (надзора);
- сформулированы предложения по совершенствованию правового регулирования административно-правовых режимов государственного контроля (надзора).

Методологическую основу диссертационного исследования. При подготовке диссертации в процессе исследования применялись общенаучные (анализ, синтез, дедукция, индукция, системно-структурный, логико-семантический), частно-научные (конкретно социологический, статистический) и специальные (формально-юридический, сравнительно-правовой) методы познания.

Для достижения конкретных результатов использовались: системно-структурный метод – позволил определить значение, цели, задачи, порядок установления административно-правовых режимов государственного контроля (надзора); логико-семантический метод – позволил уточнить понятия «административно-правовой режим», «режим государственного контроля (надзора)» и сформулировать авторскую дефиницию «административно-правовые режимы государственного контроля (надзора)»; конкретно социологический и статистический методы – позволили выявить проблемы установления и реализации административно-правовых режимов государственного контроля (надзора) и разработать на их основе предложения по совершенствованию законодательства; формально-юридический метод – позволил определить административно процессуальный статус субъектов режимов государственного контроля (надзора); сравнительно-правовой – позволил уточнить содержание действий органов государственного контроля, осуществляемых во время применения различных административно-правовых режимов государственного контроля (надзора).

Теоретическая основа диссертационного исследования включает в себя труды ученых в области административного права: Ю. Е. Аврутина, М.И. Агабалаева, С.А. Агамагомедовой, А. П. Алехина, Г. В. Атаманчука, А. И. Елистратова, Д. Н. Бахраха, А. С. Дугенец, С. М. Зубарева, С. М. Зырянова, А. А. Кармолицкого, Ю. М. Козлова, Н. М. Кониная, П. И. Кононова, М. В. Макарейко, А. В. Мартынова, Л. Л. Попова, Н. Н. Поповой, Б. В. Россинского, А. Д. Соколова, Ю. Н. Старилова, А. И. Стахова, Ю. А. Тихомирова, В. П. Уманской, Т. Я. Хабриевой, А. П. Шергина, В. В. Черникова, и др. ученых.

Комплексность предмета диссертационного исследования потребовала от автора обращения к трудам ученых-конституционалистов, а также научным трудам в области теории государства и права: С. А. Авакьяна, С. С. Алексеева, В. К. Бабаева, В. М. Баранова, В. В. Лазарева, А. В. Малько, Н. И. Матузова.

Нормативную базу исследования составили Конституция Российской Федерации, федеральное и региональное законодательство Российской Федерации, 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 составили решения судов различных уровней по вопросам, касающимся правового регулирования установления и реализации административно-правовых режимов государственного контроля (надзора); аналитические доклады «Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации» за 2020 – 2023 гг., подготовленные Комитетом по разрешительной и контрольно-надзорной деятельности Российского союза промышленников и предпринимателей; данные докладов Уполномоченного по правам предпринимателей Президенту Российской Федерации за 2020 – 2023 гг.; ежегодные отчеты Министерства экономического развития за 2022 – 2023 гг.; доклады о правоприменительной практике контрольной (надзорной) деятельности различных органов государственного контроля (надзора).

Научная новизна исследования заключается в том, что представленная диссертация является одной из первых работ, посвященных научному анализу административно-правовых режимов государственного контроля (надзора). В отличие от проводившихся ранее исследований в настоящей диссертации административно-правовые режимы государственного контроля (надзора) рассматриваются как самостоятельный институт административного права, обладающий всеми необходимыми признаками и свойствами. Комплексный и системный анализ сущности административно-правовых режимов

государственного контроля (надзора) позволил выявить основные проблемы во время установления и реализации режимов, а также сформулировать пути их решения.

В результате проведенного научного исследования:

- сформулировано и предложено авторское понимание административно-правовых режимов государственного контроля (надзора) в узком и широком смысле;
- определены цели и задачи административно-правовых режимов государственного контроля (надзора);
- определены и сформулированы принципы реализации административно-правовых режимов государственного контроля (надзора);
- представлена классификация административно-правовых режимов государственного контроля (надзора) по различным основаниям, в том числе по времени действия;
- определена нормативная основа административно-правовых режимов государственного контроля (надзора);
- исследован административно-правовой статус субъектов режимов государственного контроля (надзора);
- дана правовая характеристика временным режимам государственного контроля (надзора);
- исследована и проведена правовая характеристика постоянным режимам государственного контроля (надзора);
- охарактеризовано использование цифровых технологий при реализации административно-правовых режимов государственного контроля (надзора);
- представлены пути совершенствования правового регулирования установления и реализации административно-правовых режимов государственного контроля (надзора).

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

1. Автором предлагается научная трактовка административно-правовых режимов государственного контроля (надзора), которые должны пониматься в узком и широком смыслах. В узком смысле административно-правовой режим государственного контроля (надзора) - режим функционирования контрольно-надзорных органов в целях предотвращения причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, обеспечения соблюдения обязательных требований.

Административно-правовой режим государственного контроля (надзора) в широком смысле – это совокупность правовых установлений, режимных средств, определяющих порядок деятельности исполнительных органов публичной власти и их должностных лиц, реализующих контрольно-надзорные полномочия, направленных на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований и предусматривающих возможность применения мер административного принуждения, а также определяющих особый правовой статус субъектов контрольно-надзорных правоотношений.

2. Обосновывается сущность административно-правовых режимов государственного контроля (надзора) через следующие элементы:

1) цели административно-правовых режимов государственного контроля (надзора): предупреждение, выявление, пресечение нарушений обязательных требований;

2) нормативная правовая основа установления и реализации административно-правовых режимов государственного контроля (надзора) является многоуровневой системой норм, закрепленных в специализированных административно-правовых актах;

3) принципы осуществления административно-правовых режимов государственного контроля (надзора) можно подразделить на общие и специальные;

4) субъектами режимных контрольно-надзорных отношений являются: контрольные (надзорные) органы, их должностные лица – с одной стороны, и контролируемые лица (физические лица и организации) с другой. Правовой

статус субъектов складывается из их взаимных прав, обязанностей и ответственности;

5) к средствам обеспечения режимов государственного контроля (надзора) можно отнести широкое применение прямого административного принуждения, вызванное серьезностью последствий нарушения обязательных требований, являющихся предметом государственного контроля (надзора); наличие специальных организационных, материальных и финансовых средств.

3. Принципами осуществления административно-правовых режимов государственного контроля (надзора) являются общие принципы осуществления государственного контроля (надзора), закрепленные в Главе 2 Федерального закона № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», а также специальные принципы, относящиеся исключительно к административно-правовым режимам государственного контроля (надзора):

1) принцип баланса в деятельности контрольно-надзорных органов при достижении целей государственного контроля (надзора);

2) принцип недопустимости прерывания технологических процессов при осуществлении административно-правовых режимов государственного контроля (надзора);

3) принцип приоритета применения дистанционных технологий при реализации административно-правовых режимов государственного контроля (надзора);

4) принцип обязательного соблюдения сроков осуществления административно-правовых режимов государственного контроля (надзора);

5) принцип допустимости установления нескольких административно-правовых режимов государственного контроля (надзора) для одного подконтрольного лица.

4. Обосновывается необходимость применения классификации режимов государственного контроля (надзора). Административно-правовые режимы

государственного контроля (надзора) можно классифицировать по различным основаниям:

1) по юридической силе нормативного правового акта, закрепляющего действие: административно-правовые режимы государственного контроля (надзора), которые вводятся федеральными законами (например, режим постоянного государственного контроля (надзора) вводится на основании пункта 2 статьи 97 Федерального закона № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»¹ для закрытого перечня видов государственного контроля); административно-правовые режимы государственного контроля (надзора), которые вводятся постановлениями Правительства РФ (например, мораторий на осуществление проверок реализуется на основании Постановления Правительства РФ «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля»²);

2) по степени участия контролируемых лиц в их установлении и реализации: обязательные и добровольные;

3) в зависимости от условий, в которых применяется режим. Общий режим государственного контроля (надзора) применяется в обычных условиях, характерен для большинства видов государственного контроля (надзора). Специальные режимы государственного контроля (надзора) реализуются в специальных условиях (например, эксперимент по применению дистанционного контроля в области промышленной безопасности) или устанавливаются для контроля (надзора) над специальными субъектами (например, режим постоянного контроля над гидротехническими сооружениями);

4) по времени реализации: временные и постоянные режимы государственного контроля (надзора). На сегодняшний день законодатель выделяет лишь постоянные режимы государственного контроля (надзора):

¹ Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31. Ст. 5007.

² Постановление Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 (ред. от 18.07.2024) «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ. 2022. № 11. Ст. 1715.

мониторинг, режим постоянного государственного контроля, постоянный рейд. Однако особенностью временных режимов является осуществление государственного контроля (надзора) в течение конкретного срока, закрепленного в законодательстве, что обуславливает гибкость и значимость для эффективности государственного контроля (надзора). Временными режимами государственного контроля (надзора), по нашему мнению, можно считать мораторий на осуществление проверок, эксперимент по применению дистанционного контроля в области промышленной безопасности, а также осуществление государственного контроля (надзора) во время действия экспериментальных правовых режимов;

5) в зависимости от использования дистанционных технологий в процессе осуществления государственного контроля (надзора): режимы, осуществляемые с применением дистанционных технологий (например, мониторинг) и режимы, осуществляемые без таковых (например, режим постоянного государственного контроля (надзора)).

5. Доказывается необходимость структурирования действующей нормативной основы регулирования административно-правовых режимов государственного контроля (надзора) посредством включения в главу 18 «Специальные режимы государственного контроля (надзора)» Федерального закона № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» временных режимов: мораторий на осуществление проверок, эксперимент по применению дистанционного контроля в области промышленной безопасности и государственный контроль (надзор) при осуществлении экспериментальных правовых режимов в сфере цифровых инноваций.

В настоящее время правовое регулирование режимов государственного контроля (надзора) представлено разрозненными нормативными правовыми актами разных уровней. Данный способ правового регулирования вызывает затруднения у всех участников контрольно-надзорного процесса. Кроме того, административно-правовые режимы государственного контроля (надзора) можно

рассматривать как определенное вторжение в сферу основных прав и законных интересов хозяйствующих субъектов, поэтому порядок установления и реализации как постоянных, так и временных режимов государственного контроля должен быть закреплён в Федеральном законе. В связи с этим необходимо внести изменения в Федеральный закон № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Редакция предлагаемых изменений сформулирована в тексте диссертации.

6. Предлагается проводить оценку эффективности и результативности государственного контроля (надзора) при реализации того или иного режима по результатам цифрового учета случаев причинения вреда (ущерба) охраняемым законам ценностям. Собирая в одном месте информацию об инцидентах (случаях причинения вреда и ущерба), привязывая их к определенному объекту, а также понимая, какой режим государственного контроля (надзора) установлен у данного контролируемого лица, контрольный орган сможет более точно использовать риск-ориентированный подход и стимулировать деятельность добросовестных предпринимателей. Для обеспечения поставленной цели предлагается создание федерального государственного информационного Реестра зарегистрированных случаев причинения вреда по каждому виду государственного контроля (надзора).

7. Обосновывается, что реализация в контрольно-надзорной деятельности эксперимента по применению дистанционного контроля в области промышленной безопасности имеет положительный опыт, который следует активно использовать при установлении режимов дистанционного контроля за всеми важными промышленными объектами. Особенностью таких экспериментальных режимов в сфере государственного контроля (надзора) является распространение действия данного режима на определенный круг хозяйствующих субъектов, а также временный характер осуществления режима. Данные особенности дают возможность всем участникам контрольно-надзорной деятельности в тестовом режиме оценить достоинства и недостатки, провести анализ эффективности достижения целей государственного контроля (надзора).

Кроме того, формируется правоприменительный опыт, необходимый для дальнейшего развития государственного контроля (надзора).

8. Указывается на необходимость внедрения новых цифровых технологий при осуществлении постоянных и временных режимов государственного контроля (надзора). К числу таких современных цифровых технологий следует отнести: видеоаналитику, распознавание образов, Интернет вещей, роботов-помощников, цифровые порталы для взаимодействия с объектами контрольно-надзорной деятельности.

9. Обосновывается эффективность применения постоянных режимов государственного контроля (надзора), благодаря которым происходит уменьшение рисков аварийных ситуаций на предприятиях, а также минимизация так называемого человеческого фактора.

Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается в выработке новых и обладающих элементами новизны положений, касающихся механизма правового регулирования административно-правовых режимов 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 порядка установления и реализации режимов государственного контроля (надзора).

Кроме того, они могут быть использованы при подготовке методических рекомендаций для контрольно-надзорных органов исполнительной власти при реализации различных режимов государственного контроля (надзора).

Практическая значимость диссертации заключается в том, что ее выводы и положения могут быть использованы в деятельности нормотворческих органов в целях совершенствования нормативных правовых актов, регулирующих установление и реализацию административно-правовых режимов государственного контроля (надзора).

Проанализированная судебная практика может быть использована для совершенствования механизма правоприменения со стороны судов различных уровней в вопросе обеспечения единообразия судебной практики при рассмотрении дел, связанных с нарушением прав в сфере установления и реализации режимов государственного контроля (надзора).

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», «Контрольная (надзорная) деятельность в Российской Федерации», «Административно-правовые режимы» и иных дисциплин административного цикла.

Степень достоверности результатов исследования подтверждается:

- анализом научных источников в сфере теории государства и права, административного права и административно-процессуального права;
- использованием общенаучных (анализ, синтез, дедукция, индукция, системно-структурный, логико-семантический), частно-научных (конкретно-социологический, статистический), а также специальных (формально-юридический, сравнительно-правовой) методов исследования;
- анализом официальных статистических данных органов исполнительной власти; анализом аналитических докладов, подготовленных различными органами исполнительной власти; анализом данных из докладов Уполномоченного по правам предпринимателей Президенту Российской Федерации; анализом докладов о правоприменительной практике контрольной (надзорной) деятельности различных органов государственного контроля (надзора).

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».

Выводы исследования послужили основой докладов и выступлений на IV Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 90-летию профессора И.А. Склярова «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства» (г. Нижний Новгород, 12 апреля 2018 г); V Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства» (г. Нижний Новгород, 7–8 июня 2019 г); VI Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства» (г. Нижний Новгород, 1 июля 2021 г); VII Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 300-летию образования прокуратуры России «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства» (г. Нижний Новгород, 2 июня 2023 г); IX Всероссийской научно-практической конференции, посвященной проблемам кадрового обеспечения деятельности контрольно-надзорных органов (20 лет с момента принятия федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации») «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства» (г. Нижний Новгород, 4-5 июля 2024 года).

Положения и выводы диссертационного исследования нашли свое отражение в 9-ти научных статьях автора, 4 из которых опубликованы в журналах, входящих в перечень ведущих научных изданий, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации.

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

Глава 1. Теоретические аспекты административно-правовых режимов государственного контроля (надзора)

§ 1. Понятие, сущность и значение административно-правовых режимов государственного контроля (надзора)

Для того чтобы провести полное и всестороннее научное исследование понятия, сущности и значения административно-правовых режимов государственного контроля (надзора), необходимо обратиться к вопросам общей теории права и теории административного права.

Понятие «правовой режим» является основополагающим понятием в юридической науке, интерес к которому только возрастает.

Термин «режим» (от латинского «regimen» - управление) - «обозначает систему правил, мероприятий, необходимых для той или иной цели»¹.

В толковом словаре С.И. Ожегова «режим» определяется как: 1) распорядок дел, действий; 2) условия деятельности, работы, существования чего-нибудь; 3) государственный строй².

«Режим» как научная категория закрепился сначала в политической и государственной сфере. В настоящее время категория «режим» широко используется в различных отраслях³. В научной литературе были попытки определения понятия «правовой режим» через общетеоретическую категорию. Например, Е.М. Хохлова определяет правовой режим как сложное понятие, отмечая, что «с одной стороны правовой режим – многозначное, межотраслевое и междисциплинарное понятие, используемое в юридической терминологии для

¹ Словарь русского языка: в 4 т. / Акад. наук СССР, Ин-т рус. яз. [гл. ред. А.П. Евгеньева; выполн. Л.П. Алекторовой и др.]. Изд. 3-е, стер. Москва: Русский язык, 1985-1988. С. 697.

² Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. М.: АЗЪ, 1995. 928 с.

³ Султыгов М.М. Конституционно-правовой режим ограничения государственной власти: дисс. ... доктора юрид. наук: 12.00.01. СПб., 2005. С. 23.

обозначения различных правовых состояний в ряде отраслей права, с другой стороны понятие правового режима является одним из наиболее сложных явлений права, требующее не только изучения, но и развития»¹.

Также понятие «правовой режим» рассматривается А.В. Венедиктовым, имея в виду особенности регулирования государственной социалистической собственности. Тогда данный термин рассматривался исключительно в сфере регулирования государственного имущества, подразумевая под собой специальные правила, особый порядок формирования, а также способ использования государственного имущества².

Кроме того, необходимо рассматривать «режим» не только с точки зрения теории права, но и с точки зрения полицейского права. Так, в XIX веке многими полицейстами рассматривались различные административно-правовые режимы. В частности, исследование проблем, связанных с реализацией исключительных (чрезвычайных) правовых режимов, посвящены работы: И.А. Андреевского³, В.Ф. Дерюжинского⁴, В.А.Гагена⁵, И.Т. Тарасова⁶. Особое влияние на формирование понятия «режим» в административно-правовой сфере оказал известный ученый В.М. Гессен. В своем труде «Исключительное положение»⁷ автор предпринял попытку комплексного анализа исключительного (чрезвычайного) положения, которое было введено в Российской империи в конце XIX в. По мнению В.М. Гессена, исключительное положение – совокупность исключительных полномочий, предоставляемых правительственной власти при наступлении обстоятельств, угрожающих изнутри или извне существованию государства⁸. Данное определение исключительных «чрезвычайных» режимов до сих пор

¹ Хохлова Е.М. Правовой режим как общетеоретическая категория // Пробелы в российском законодательстве. 2017. № 6. С. 139-141.

² Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность. – Москва; Ленинград: изд-во и 1-я тип. Изд-ва Акад. наук СССР, 1948 (Ленинград). С. 370.

³ Андреевский И.Е. Полицейское право. Т. 1. Введение и ч. 1. Полиция безопасности / Соч. И.Е. Андреевского. СПб.: тип. Эд. Праца, 1871. 543 с.

⁴ Дерюжинский В.Ф. Полицейское право: Пособие для студентов. 2-е изд., доп. Санкт-Петербург: Сенат. тип., 1911. 550 с.

⁵ Гаген В.А. Учебник административного права. Ростов-на-Дону: тип. т-ва С.С. Сивожелезов и К°, 1916. 234 с.

⁶ Тарасов И.Т. Лекции по полицейскому (административному) праву: Общая часть. Т. 2. Москва: Печатня А. Снегиревой, 1910. 269 с.

⁷ Гессен В.М. Исключительное положение. СПб.: Право, 1908. 410 с.

⁸ Гессен В.М. Исключительное положение. СПб.: Право, 1908. С. 74.

является актуальной и с тезисами, выдвигаемыми В.М. Гессеном, нельзя не согласиться.

Несомненно, понятие «правовой режим» находит отражение в научных работах других авторов.

Например, по мнению В.Б. Исакова правовой режим – это «социальный режим, который установлен правовыми нормами и обеспечен совокупностью юридических средств»¹.

Как считают В.К. Бабаев, В.М. Баранов, В.И. Гойман правовой режим – это «порядок регулирования, который выражен в комплексе правовых средств, создающих особую направленность регулирования и характеризующих особое сочетание взаимодействующих между собой дозволений, запретов, а также позитивных обязываний»².

Н.И. Матузов считает, что «правовой режим отражает функциональную характеристику права; это особый порядок правового регулирования, выражающийся в определенном сочетании юридических средств, создающий требуемое социальное состояние и конкретную степень благоприятности либо неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектов права»³.

Особое внимание хочется уделить мнению С.С. Алексеева, который указал на то, что: «Правовой режим самым общим образом можно определить как порядок регулирования, который выражен в многообразном комплексе правовых средств, характеризующих особое сочетание взаимодействующих между собой дозволений и запретов (а также позитивных обязываний) и создающих особую направленность регулирования»⁴.

Правовым режимам, как и любым научным категориям, присущи собственные признаки.

¹ Исаков В.Б. Механизмы правового регулирования и правовые режимы. Глава в книге: Проблемы теории государства и права: учебник. М.: Юрид. Лит., 1987. С. 258-259.

² Бабаев В.К., Баранов В.М., Гойман В.И. Словарь категорий и понятий общей теории права. Нижний Новгород: Нижегородская ВШ МВД РФ, 1992. С. 29.

³ Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. 5-е изд. Москва: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2022. 528 с.

⁴ Алексеев С.С. Восхождение к праву: Поиски и решения. 2 изд., перераб. и доп. Москва: НОРМА, 2002. С. 263-265.

Н.И. Матузов выделяет следующие признаки. Во-первых, правовые режимы устанавливаются законодательством и обеспечиваются государством. Во-вторых, они имеют целью специфическим образом регламентировать конкретные области общественных отношений, выделяя во временных и пространственных границах те или иные субъекты и объекты права. В-третьих, представляют особый порядок правового регулирования, состоящий из совокупности юридических средств и характеризующийся определенным их сочетанием. В-четвертых, создают конкретную степень благоприятности и неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектов и их объектов¹.

Интересным представляется мнение авторов В.Ю. Панченко и И.В. Пикулевой, которые выделяют ряд характерных черт правового режима. По мнению указанных авторов, правовые режимы характеризуются законодательным установлением и обеспечением государством, его принудительной силой с целью регламентации конкретных областей общественных отношений соответствующим образом; неразрывной связью правовой формы и содержания регулируемых правовых отношений; комплексной структурой, соединяющей в единую конструкцию определенный комплекс правовых средств различного состава и уровня; системным характером; особой ролью в плане установления правового статуса субъектов права, их субъективных прав и юридических обязанностей, определения порядка взаимоотношений между ними².

В науке принято считать, что понятие «правовой режим» многогранно, что «свидетельствует о его междисциплинарности, о том, что оно используется в различных областях научного знания»³.

Как отмечает профессор А.В. Мартынов, «Своеобразие правовых режимов наблюдается как внутри каждой отрасли, так и в правовой системе в целом. В административном праве в обобщенном смысле под административно-правовым

¹ Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. 5-е изд. Москва: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2022. 528 с.

² Правовые режимы: актуальные общетеоретические и конституционно-правовые проблемы: монография / [Власенко В.Н. и др.]; Н.А. Фроловой, В.Ю. Панченко; М-во образования и науки Российской Федерации, Сибирский федеральный ун-т, [Юридический ин-т]. Красноярск: СФУ, 2016. С. 31-32.

³ Там же. С. 12.

режимом понимается совокупность правовых установлений и мероприятий упорядочивающего воздействия, определяющих порядок реализации лицами своих публичных прав и обязанностей, а также порядок деятельности властных субъектов в целях обеспечения управляемости жизненными процессами и обеспечения их безопасности»¹.

Нельзя не согласиться с профессором С.А. Старостиным, что «для административного права применительно к решению задач исполнительной власти в сфере государственного управления этот термин приобретает иную смысловую окраску, связанную с властными формами и методами правового регулирования»².

По мнению профессора С.Н. Махиной, «административно-правовой режим – это совокупность правовых установлений и мероприятий упорядочивающего воздействия, определяющих порядок реализации лицами своих публичных прав и обязанностей, а также порядок деятельности властных субъектов в целях обеспечения управляемости жизненными процессами и обеспечения их безопасности»³.

Как отмечает Л.Л. Попов, «административно-правовой режим понимается как определенный совокупностью норм административного права особый порядок функционирования его субъектов, направленный на упорядочение общественных отношений в соответствующей сфере государственного управления»⁴.

А.И. Стахов определяет административно-правовые режимы с точки зрения информационного подхода. Административно-правовой режим, по его мнению, – это «закрепляемый в административно-правовых нормах комплекс мер информационно-психологического воздействия на поведение физических лиц и

¹ Мартынов А.В. Проблемы правового регулирования административного надзора в России: административно-процессуальное исследование: монография. Москва: Nota Bene, 2010. С. 412.

² Старостин С.А. Чрезвычайные административно-правовые режимы: монография. Москва: Проспект, 2022. С. 11.

³ Общее административное право: учебник: в 2 ч. Часть 1 / под ред. Ю.Н. Старилова; Воронежский государственный университет. 2-е изд., пересмотр. и доп. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2016. С. 744.

⁴ Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. 3-е изд., перераб. и доп. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2024. С. 328.

организаций, органов государственной власти и органов местного самоуправления, их должностных лиц...»¹.

Кроме того, нельзя не согласиться с мнением Е.С. Болтановой, о том, что «административно-правовой режим – реальный особый вид (порядок) административно-правового регулирования управленческой деятельности, прав и обязанностей субъектов и процедур деятельности»².

По мнению В.Б. Рушайло «административно-правовой режим есть установленная в законодательном порядке совокупность правил деятельности, действий или поведения лиц, а также порядок реализации ими своих прав в определенных ситуациях обеспечения и поддержания общественной безопасности специально созданными для этой цели государственными органами»³.

Однако важно отметить, что понятия «административно-правовой режим» и «административно-правовое регулирование» далеко не тождественны, а скорее соотносятся как общее и частное.

Профессор Ю.А. Тихомиров отмечал, что «административно-правовые режимы нельзя отождествлять ни с общим правовым регулированием, ни с процессом реализации права»⁴.

Понятие «административно-правовое регулирование» бесспорно выстроено на общеправовом понятии «правовое регулирование». В теории права «правовое регулирование» позиционируется «как взятая в единстве система правовых средств, при помощи которых обеспечивается результативное правовое воздействие на общественные отношения. Смысл и конечная цель правового

¹ Административное право: учебник и практикум для среднего профессионального образования / А.И. Стахов [и др.]; под редакцией А.И. Стахова. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Издательство Юрайт, 2024. С. 66.

² Болтанова Е.С., Здравовцева А.А., Золотова О.А. Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации: теория и современная практика: Монография. Москва: Контракт, НИЦ ИНФРА-М, 2017. С. 52.

³ Рушайло В.Б. Специальные административно-правовые режимы в Российской федерации: дис. ... доктора юридических наук: 12.00.14. Москва, 2004. С. 38.

⁴ Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс / Ю.А. Тихомиров; Гос. ун-т – Высш. шк. экономики. 2-е изд., доп. и перераб. Москва: Тихомиров, 2008. С. 377.

регулирования в том, чтобы правовые нормы воплощались в проектируемых общественных отношениях»¹.

Принципиальная особенность административно-правового регулирования заключается в его целенаправленном воздействии на систему общественных отношений именно в сфере государственного управления.

Сущность административно-правового регулирования раскрывается во взаимодействии сферы деятельности, функций, полномочий государственной администрации. Кроме того, необходимо учитывать специфику объектов и субъектов регулирования, а именно их многообразие и динамический характер, что неизбежно ведет к дифференциации административно-правовых средств регулирования.

Как совершенно справедливо делает вывод А.Ф. Ноздрачев, «специфика объекта административно-правового воздействия и используемых для этого административно-правовых средств в науке административного права выражается понятием «административно-правовой режим»².

Несмотря на то, что в теории права понятие «административно-правовой режим» является близким к понятию «правовое регулирование» и «правовой режим», при практической реализации оно имеет свои признаки, цели, управленческие механизмы и санкции.

И.С. Захарцев считает, что при изучении сущности правового режима, необходимо рассматривать его общие закономерности, отличительные признаки, принципы, на которых он основывается и функционирует, а также методы и механизм, который позволит определить самостоятельную юридическую категорию³.

¹ Болтанова Е.С., Здравовцева А.А., Золотова О.А. Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации: теория и современная практика: Монография. Москва: Контракт, НИЦ ИНФРА-М, 2017. С. 44.

² Ноздрачев А.Ф. Современное содержание понятия «административно-правовой режим» // Журнал российского права. 2017. № 2 (242). С. 102.

³ Захарцев С.И., Луценко В.В. Основные подходы к пониманию правовых режимов в контексте теории права (на примере правового режима контртеррористической операции) // Юридическая наука: история и современность. 2022. № 12. С. 23.

Считаем, что изучение сущности «административно-правового режима» как самостоятельной юридической категории невозможно без выделения признаков данного понятия.

А.Ф. Ноздрачев, говоря про признаки административно-правовых режимов, определяет следующее: «это особый порядок административно-правового регулирования, использующий определенное сочетание юридических средств (установление запретов, правоограничений, дозволений, льгот, привилегий, иммунитетов, снятие ограничений, поощрений, приоритетов и т.д.), определяющий таким образом систему требований и условий в отношении субъектов, объектов, функций с учетом специфики соответствующей сферы государственного управления»¹.

Так, Н.В. Лермонтова к признакам административно-правовых режимов относит следующее²:

- особая сфера применения административно-правовых режимов, а именно сфера деятельности публичной администрации в связи с выполнением органами государственной власти своих обязанностей;
- предписания, образующие режимные правила, состоящие из запрещающих и обязывающих административно-правовых норм;
- для административно-правового режима характерно «позитивное связывание» – возложение на субъектов обязанности действовать в определенном направлении для достижения определенных целей;
- одним из субъектов являются исполнительные органы публичной власти;
- большинство норм, составляющих основу административно-правовых режимов, может быть реализовано только путем издания индивидуальных правоприменительных актов;
- применение административно-правового метода воздействия при урегулировании правоотношений;

¹ Ноздрачев А.Ф. Современное содержание понятия «административно-правовой режим» // Журнал российского права. 2017. № 2 (242). С. 106.

² Лермонтова Н.В. Административно-правовые режимы в системе публичного управления: автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Москва, 2009. С. 13.

– нарушение установленных правил режима влечет за собой меры административного принуждения.

С.Н. Махина считает, что «общее целевое назначение и единые общеправовые принципы определяют целостность института административно-правовых режимов»¹. К данным принципам, по мнению С.Н. Махиной, относятся: принцип законности; принцип приоритета прав и свобод человека; принцип возмещения ущерба, причиненного публичной властью; общие принципы управления – эффективность рациональность, оперативность, экономичность.

Также считаем важным обратиться к содержанию, элементам и компонентам административно-правового режима.

Как правило, в содержание административно-правовых режимов включается значительный комплекс средств, способов и специальных мер, обеспечивающих функционирование установленных режимов. К таким мерам относятся: «правоприменительная деятельность, в том числе использование специфических мер административного принуждения; создание специальных органов; установление особого контроля за надлежащим соблюдением правопорядка в сфере действия режимов»².

А.И. Стахов выделяет следующие элементы административно-правового режима. Во-первых, это носители режима. К ним он относит организации, определенные территории, правовые образования и институты, социальные и природно-техногенные процессы, административную деятельность, предметы материального мира и др. Во-вторых, это режимные правовые средства. Здесь речь идет о нормативных предписаниях, актах реализации прав и обязанностей субъектов, правоприменительных актах и прочее. Третьим элементом административно-правового режима А.И. Стахов считает режимные правила, а именно особые сочетания правовых средств, создающих модель поведения, порядок реализации полномочий. Еще одним элементом являются

¹ Общее административное право: учебник: в 2 ч. Часть 1 / под ред. Ю.Н. Старилова; Воронежский государственный университет. 2-е изд., пересмотр. и доп. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2016. С. 745.

² Там же. С. 747.

непосредственно субъекты или участники правовых режимов (физические и юридические лица, связанные с носителями режима, а также обязанные соблюдать установленные правила). Также немало важным элементом административно-правовых режимов является система организационно-юридических гарантий, в которую входят: перечень административно-публичных органов, наделенных полномочиями по поддержанию режима; санкции за нарушение требований режима; организационные мероприятия, связанные с установлением режима, а также информационно-технические средства¹.

Н.В. Лермонтова разделяет понятия содержание и элементы административно-правового режима. По ее мнению содержанием и его компонентами выступают следующие составляющие:

- назначение и цели режима;
- распределение полномочий между субъектами, отвечающими за реализацию режима;
- система органов государственного управления в области действия режима, порядок их функционирования и взаимодействия;
- полномочия органов местного самоуправления и иных организаций в области режимной организации;
- специальные полномочия субъектов режимной организации в части нормативного регулирования, осуществления надзора и контроля за мероприятиями и мерами, составляющими данный режим;
- система непосредственных исполнителей режима, определение их специального статуса, издание соответствующих нормативных правовых актов;
- порядок финансирования и компенсации расходов на осуществление режимных мер.

К элементам автор относит: регламентацию деятельности в режимных сферах, систему разрешений, регистрацию определенных видов деятельности

¹ Административное право: учебник и практикум для среднего профессионального образования / А.И. Стахов [и др.]; под редакцией А.И. Стахова. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Издательство Юрайт, 2024. С. 67.

отдельных категорий лиц, обеспечение необходимого учета и контроля некоторых видов деятельности и др.¹

Некоторые авторы в качестве основных элементов содержания административно-правовых режимов выделяют следующее: «целевое назначение режима; правовые принципы режимного регулирования; объект административно-правового регулирования; правовой статус субъектов режимного регулирования; соответствующая нормативная база и совокупность средств, приемов и способов практической деятельности субъектов, наделенных властными полномочиями в соответствующей режимной сфере»².

Интересным представляется мнение А.В. Мартынова, М.В. Никифорова, И.Ф. Ляпина об изменении сущности административно-правовых режимов: «Система административно-правовых режимов развивается, формируются новые административно-правовые режимы, при этом отчетливо просматривается тенденция появления принципиально новых административно-правовых режимов, основанных не на запретах, а на привилегиях и льготах, преимуществах»³.

Административно-правовое регулирование имеет сложное и многоструктурное содержание, что подтверждается наличием разнообразных административно-правовых режимов присущих различным сферам государственного управления.

Одной из наиболее важных функций государственного управления является функция контроля (надзора): «Государственное управление есть организованный процесс руководства, регулирования и контроля за развитием сфер экономики и культуры, иных сфер государственной жизни»⁴.

По мнению А.В. Петрова, А.Е. Епифанова «общая теория управления рассматривает контроль как неотъемлемую функцию и одну из главных стадий

¹ Лермонтова Н.В. Административно-правовые режимы в системе публичного управления: автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Москва, 2009. С. 11.

² Общее административное право: учебник: в 2 ч.. Часть 1 / под ред. Ю.Н. Старилова; Воронежский государственный университет. 2-е изд., пересмотр. и доп. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2016. С. 744.

³ Мартынов А.В., Никифоров М.В., Ляпин И.Ф. Рецензия на монографию «Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации: теория и современная практика» (отв. ред. А.Ф. Поздрачев. М., 2017. 528 с.) // Журнал российского права. 2017. № 11 (251). С. 159.

⁴ Тихомиров Ю.А. Публичное право: Учеб. для юрид. фак. и вузов. Москва: Бек, 1995. С. 102.

процесса управления, в ходе которой возможно эффективное выяснение результатов выполняемых операций, а также проведение проверки их соответствия установленным критериям»¹.

С точки зрения теории административного права, административно-правовые режимы государственного контроля (надзора) обладают всеми признаками общей категории «правовой режим» и «административно-правовой режим», тем не менее, представляют собой особый вид режима, состоящий из особого комплекса правовых норм, режимных мероприятий, установленных для достижения целей государственного контроля (надзора) и, как следствие, обладают особыми признаками.

Во-первых, это особая сфера действия административно-правовых режимов государственного контроля (надзора). Режимы направлены на упорядочение правоотношений в соответствии с целями и задачами государственного контроля (надзора). Государственный контроль (надзор) направлен на конкретный государственно-управленческий результат и, как отмечает Ю.С. Смородинова, «носит внутрисистемный характер, то есть осуществляется в рамках единого процесса государственного управления...»². Особенностью осуществления административно-правовых режимов именно в сфере государственного контроля (надзора) является высокое значение контроля (надзора) как самостоятельной стадии регуляторного цикла управления: во-первых, он обеспечивает соблюдение обязательных требований в целях снижения риска причинения вреда; во-вторых, «предоставляет по каналам обратной связи информацию об эффективности и результативности как действующих обязательных требований, так и собственно правоприменительной деятельности»³.

Во-вторых, административно-правовые режимы государственного контроля (надзора) всегда имеют нормативную основу, закрепляющую

¹ Петров А.В., Епифанов А.Е. Юридическая природа государственного контроля и надзора // Журнал российского права. 2013. № 7 (199). С. 39.

² Смородинова Ю.С. Контроль и надзор в деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Волгоград, 2015. С. 29.

³ Зырянов С.М. Государственный контроль (надзор): монография. – Москва: Юридическая фирма Контракт, 2023. С. 134.

совокупность юридических средств для обеспечения реализации режима. Особенностью нормативной основы административно-правовых режимов государственного контроля (надзора) является, как правило, запрещающий и обязывающий характер административно-правовых норм, ограничивающий общую правосубъектность физических и юридических лиц.

В-третьих, обязательными субъектами административно-правовых режимов государственного контроля (надзора) являются исполнительные органы публичной власти и их должностные лица, реализующие контрольно-надзорные полномочия. А.С. Балдина предлагает под термином «федеральные контрольно-надзорные органы исполнительной власти» понимать «совокупность федеральных министерств и федеральных служб, реализующих полномочия по проверке законности и оценке соответствия деятельности подконтрольных (поднадзорных) субъектов обязательным требованиям в целях минимизации причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям и интересам гражданина, общества и государства в соответствующей сфере государственного контроля (надзора), а также осуществления ими профилактических мероприятий и реализацию юрисдикционных полномочий по привлечению виновных лиц к административной ответственности»¹.

Кроме того, значимость и особый статус органов контрольно – надзорных полномочий в рамках реализации административно-правовых режимов государственного контроля (надзора) подчеркивается возможностью наступления ответственности. Как справедливо отмечает В.А. Селезнев, должностные лица подлежат ответственности «в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением своих обязанностей, предусмотренных должностным регламентом»², а также к ответственности привлекаются лица, обязанные контролировать своевременность внесения в электронные базы сведений о планируемых и проведенных контрольных мероприятиях.

¹ Балдина А.С. Административно-правовое регулирование кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – Н. Новгород, 2018. С. 13.

² Селезнев В.А. Административная ответственность субъектов контрольно-надзорной деятельности // Журнал российского права. 2021. № 11. С. 110.

Четвертым признаком, характерным для административно-правовых режимов государственного контроля (надзора), является установление особого правового статуса субъектов. Административно-правовые режимы государственного контроля (надзора) закрепляют субъективные права и юридические обязанности участников, определяют порядок их взаимодействия, при том в зависимости от конкретного вида режима, объем прав, обязанностей и ответственности участников данных правоотношений может различаться.

Пятый признак административно-правовых режимов осуществления государственного контроля (надзора) – это набор особых режимных средств. Для их установления и реализации используется особый набор режимных правовых средств: нормативные предписания, акты реализации прав и обязанностей субъектов, правоприменительные акты, меры принуждения, административно-правовые санкции, методы и приемы административной контрольно-надзорной деятельности.

Шестой признак – нарушение правил административно-правовых режимов государственного контроля (надзора) влечет за собой меры административного принуждения.

Таким образом, можно рассматривать понятие административно-правовой режим государственного контроля (надзора) как теоретическую и практическую правовую конструкцию. Кроме того, автором предлагается данное понятие в узком и широком смыслах.

В узком смысле административно-правовой режим государственного контроля (надзора) – режим функционирования контрольно-надзорных органов в целях предотвращения причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, обеспечения соблюдения обязательных требований.

Административно-правовой режим государственного контроля (надзора) в широком смысле – это совокупность правовых установлений, режимных средств, определяющих порядок деятельности исполнительных органов публичной власти и их должностных лиц, реализующих контрольно-надзорные полномочия, направленных на предупреждение, выявление и пресечение нарушений

обязательных требований и предусматривающих возможность применения мер административного принуждения, а также определяющих особый правовой статус субъектов контрольно-надзорных правоотношений.

В данном исследовании рассматриваются следующие виды административно-правовых режимов государственного контроля (надзора):

- мониторинг;
- постоянный государственный контроль (надзор);
- постоянный рейд;
- мораторий на осуществление проверок;
- эксперимент по применению дистанционного контроля в области промышленной безопасности;
- осуществление государственного контроля (надзора) во время действия экспериментальных правовых режимов.

Сущность административно-правовых режимов государственного контроля (надзора) раскрывается следующими элементами:

- цели установления и реализации режимов;
- нормативная правовая основа режимов;
- принципы режимов;
- правовой статус субъектов режимов;
- средства обеспечения режимов;
- последствия (санкции) нарушения режимных правил.

Цели административно-правовых режимов государственного контроля (надзора) напрямую связаны с целями государственного контроля (надзора). Как отмечает Д.Н. Бахрах «Важную роль в достижении целей, поставленных перед органами исполнительной власти, играет контроль за соблюдением правовых норм, то есть надзор. Административный надзор – необходимое средство обеспечения безопасности граждан, общества и государства»¹.

¹ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник для вузов: для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности 021100 «Юриспруденция». 3-е изд., пересмотр. и доп. Москва: Норма, 2007. С. 411.

Можно выделить следующие цели административно-правовых режимов государственного контроля (надзора): предупреждение, выявление, пресечение нарушений обязательных требований.

В соответствии с Федеральным законом № 247 «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»¹ под обязательными требованиями стоит понимать содержащиеся 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.

Профессор А.И. Стахов дает развернутое понятие специальной категории «нарушение обязательных требований». По его мнению, «поверхностная оценка норм, посвященных нарушению обязательных требований, приводит к мысли, что в законе речь идет о противоправном деянии»². Кроме того, он выделяет три квалифицирующих признака нарушения обязательных требований: противоправность; недобросовестность; административная устранимость.

В первую очередь административно-правовые режимы государственного контроля (надзора) устанавливаются с целью предупреждения нарушения обязательных требований. По мнению Л.В. Коваль, предупреждение может быть рассмотрено как одна из форм административной ответственности, которая сфокусирована на превенцию от противоправного деяния³. При этом, Е.Н. Смирнова проводит разграничение понятий «предупреждение» и «профилактика»: «профилактическая деятельность направлена на устранение как существующих, так и потенциальных факторов, создающих риски, а

¹ Федеральный закон от 31.07.2020 № 247-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» // Собрание Законодательства РФ. 2020. № 31 (Ч. I). Ст. 500.

² Стахов А.И. Ключевые элементы структуры административного контрольно-надзорного производства, осуществляемого в России // Российский юридический журнал. 2021. № 3. С. 120.

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

предупреждение ведет борьбу с непосредственным источником риска или опасности»¹.

Говоря о соотношении этих понятий и об определении предупреждения нарушения обязательных требований как о цели административно-правовых режимов государственного контроля (надзора), стоит еще раз обратиться к законодательному закреплению понятия «государственный контроль (надзор)», из которого видно, что законодатель «предупреждение» называет одной из целей, а «профилактику» – способом реализации данной цели. Таким образом, по нашему мнению, предупреждение нарушений обязательных требований является целью административно-правовых режимов государственного контроля (надзора), а профилактика – это один из способов реализации предупреждения.

Вторая цель административно-правовых режимов государственного контроля (надзора) – это выявление нарушений обязательных требований. Для того чтобы выявить нарушения обязательных требований, проводятся различные контрольные (надзорные) мероприятия.

Согласимся с мнением профессора А.И. Стахова, что в результате проведения контрольных (надзорных) мероприятий может быть выявлено нарушение обязательных требований в виде административно устранимого деликта и административно наказуемого деликта, то есть административного правонарушения².

Еще одной целью установления и реализации режимов государственного контроля (надзора) является пресечение нарушений обязательных требований, которое возможно только лишь при применении мер административного принуждения. В соответствии со ст. 90 Федерального закона № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской

¹ Смирнова Е.Н. Административно-правовое регулирование профилактики нарушений обязательных требований при осуществлении государственного контроля (надзора) дис. ... канд. юрид. наук: 5.1.2. Нижний Новгород, 2022. С. 38.

² Стахов А.И. Ключевые элементы структуры административного контрольно-надзорного производства, осуществляемого в России // Российский юридический журнал. 2021. № 3. С. 120.

Федерации»¹ в случае выявления нарушений обязательных требований контрольный (надзорный) орган обязан:

1. Выдать после оформления акта контрольного (надзорного) мероприятия контролируемому лицу предписание об устранении выявленных нарушений с указанием разумных сроков их устранения и (или) о проведении мероприятий по предотвращению причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, а также других мероприятий, предусмотренных федеральным законом о виде контроля.

2. В случае если при проведении контрольного (надзорного) мероприятия установлено, что деятельность гражданина, организации, а также производимые и реализуемые ими товары или выполняемые работы, оказываемые услуги представляют непосредственную угрозу причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, или что такой вред (ущерб) причинен, незамедлительно принять меры по недопущению причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям или прекращению его, в том числе, обратиться в суд с требованием о принудительном отзыве продукции (товаров), о запрете эксплуатации (использования) зданий, строений, сооружений, и иных подобных объектов и доведении до сведения граждан, организаций любым доступным способом информации о наличии угрозы причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям и способах ее предотвращения.

3. При выявлении в ходе контрольного (надзорного) мероприятия признаков преступления или административного правонарушения направить соответствующую информацию в государственный орган в соответствии со своей компетенцией или при наличии соответствующих полномочий принять меры по привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности.

4. Принять меры по осуществлению контроля за устранением выявленных нарушений обязательных требований, предупреждению нарушений обязательных требований, предотвращению возможного причинения вреда (ущерба)

¹ Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31. Ст. 5007.

охраняемым законом ценностям, при неисполнении предписания в установленные сроки принять меры по обеспечению его исполнения вплоть до обращения в суд с требованием о принудительном исполнении предписания, если такая мера предусмотрена законодательством.

5. Рассмотреть вопрос о выдаче рекомендаций по соблюдению обязательных требований, проведении иных мероприятий, направленных на профилактику рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

При этом в зависимости от вида административно-правового режима государственного контроля (надзора) цели могут уточняться. Например, в соответствии со статьей 96 Федерального закона № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» под мониторингом как административно-правовым режимом государственного контроля (надзора) понимается режим дистанционного государственного контроля (надзора) в целях предотвращения причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

Следующий обязательный элемент административно-правовых режимов государственного контроля (надзора) – это нормативная правовая основа режимов.

В науке административного права под источниками административного права понимаются внешние конкретные формы его выражения, то есть нормативные правовые акты, содержащие нормы административного права¹.

Нормативная правовая основа административно-правовых режимов государственного контроля (надзора) является многоуровневой и весьма обширной и зависит от его характера и вида. В соответствии с ч.3 ст.55 Конституции РФ² права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом, режимы, предусматривающие подобные ограничения, также могут

¹ Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник. 6-е изд., пересмотр. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2020. С. 76.

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Российская газета. 2009. № 7.

устанавливаться только на федеральном уровне. Например, режим чрезвычайного положения вводится на основании Конституции РФ и Федерального конституционного закона 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»¹; режим военного положения аналогично вводится в соответствии с Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом 1-ФКЗ «О военном положении»².

Административно-правовые режимы государственного контроля (надзора) устанавливаются и реализуются на основании норм, закрепленных, во-первых, в Конституции РФ: положения главы 1 Конституции РФ, также пункт «а» статьи 71, согласно которому в ведении Российской Федерации находится контроль за соблюдением Конституции и федеральных законов; во-вторых, в Федеральных законах: Федеральный закон № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», Федеральный закон № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»³, Федеральный закон № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»⁴, Федеральный закон № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»⁵, Федеральный закон № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации»⁶ и другие. В-третьих, нормы, регулирующие порядок установления и реализации административно-правовых режимов государственного контроля (надзора), содержатся в подзаконных актах: Постановление Правительства РФ от 29.06.2021 № 1047 «Об утверждении

¹ Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ (ред. от 02.11.2023) «О чрезвычайном положении» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

² Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 № 1-ФКЗ (ред. от 02.11.2023) «О военном положении» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 5. Ст. 375.

³ Федеральный закон от 26.12.2008 № 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.

⁴ 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.

⁵ Федеральный закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ (ред. от 14.11.2023) «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3588.

⁶ Федеральный закон от 31.07.2020 № 258-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31 (часть I). Ст. 5017.

Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области торгового мореплавания и внутреннего водного транспорта и изменений, которые вносятся в Положение о федеральном государственном транспортном надзоре»¹, Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1080 «О федеральном государственном надзоре в области безопасности гидротехнических сооружений»² и другие. Так, например, мораторий на проведение проверок как режим государственного контроля (надзора) устанавливается Постановлением Правительства РФ от 30.06.2021 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля»³.

Или, например, одним из административно-правовых режимов государственного контроля (надзора), речь о котором будет идти в §1 главы 2, является режим постоянного государственного контроля (надзора). Основные положения о режиме постоянного государственного контроля (надзора) закреплены в статье 97 Федерального закона № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»⁴. В рассматриваемой статье говорится, что «Порядок осуществления постоянного государственного контроля (надзора) устанавливается положением о виде контроля (федеральном государственном надзоре в области промышленной безопасности, федеральном государственном надзоре в области безопасности гидротехнических сооружений, федеральном государственном пробирном надзоре, федеральном государственном пожарном надзоре)». Постановлением Правительства РФ от 12.04.2012 № 290 «О федеральном государственном

¹ Постановление Правительства РФ от 29.06.2021 № 1047 (ред. от 30.11.2021) «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области торгового мореплавания и внутреннего водного транспорта и изменений, которые вносятся в Положение о федеральном государственном транспортном надзоре» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 27. Ст. 5425.

² Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1080 (ред. от 03.05.2024) «О федеральном государственном надзоре в области безопасности гидротехнических сооружений» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 28 (часть I). Ст. 5510.

³ Постановление Правительства РФ от 10.03.2022 №336 (ред. от 23.05.2024) «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ. 2022. № 11. Ст. 1715.

⁴ Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31. Ст. 5007.

пожарном надзоре»¹ утверждено Положение о федеральном государственном пожарном надзоре, нормами которого закрепляется порядок осуществления федерального государственного пожарного надзора в режиме постоянного государственного контроля (надзора). Кроме того, основой для регулирования в данном случае будут выступать Административные регламенты исполнительных органов, акты государственных инспекторов по факту предоставления или несвоевременного предоставления документов и материалов, запрошенных при проведении контрольного (надзорного) мероприятия, предписания государственных инспекторов об устранении выявленных нарушений требований пожарной безопасности и другие.

Таким образом, мы видим, что нормативная правовая основа административно-правовых режимов государственного контроля (надзора) обширна и состоит из различных по юридической силе нормативных правовых актов.

Следующим элементом административно-правовых режимов государственного контроля (надзора) являются принципы, которые лежат в основе их функционирования.

Принципы осуществления административно-правовых режимов государственного контроля (надзора) можно подразделить на общие и специальные.

К общим принципам в соответствии с главой 2 Федерального закона № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»² относятся:

- законность и обоснованность;
- стимулирование добросовестного соблюдения обязательных требований;
- соразмерность вмешательства в деятельность контролируемых лиц;

¹ Постановление Правительства РФ от 12.04.2012 № 290 (ред. от 17.04.2024) «О федеральном государственном пожарном надзоре» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 17. Ст. 1964.

² Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31. Ст. 5007.

- охрана прав и законных интересов, уважение достоинства личности, деловой репутации контролируемых лиц;
- недопустимость злоупотребления правом;
- соблюдение охраняемой законом тайны;
- открытость и доступность информации об организации и осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля;
- оперативность при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Специальные принципы осуществления административно-правовых режимов государственного контроля (надзора) отражают специфику и особенности реализации. К таким принципам можно отнести, во-первых, принцип баланса в деятельности контрольно-надзорных органов при достижении целей государственного контроля (надзора). Данный баланс возможен благодаря осуществлению контрольной (надзорной) деятельности через установление определенного режима государственного контроля (надзора) у контролируемого лица и, как следствие, отказ от сплошных проверок подконтрольных субъектов.

Данный принцип имеет два обязательных элемента. Во-первых, установленный административно-правовой режим государственного контроля (надзора) должен способствовать предотвращению нарушений обязательных требований и причинению вреда (ущерба) жизни, здоровью граждан и другим охраняемым законом ценностям.

Во-вторых, достижение целей государственного контроля и надзора при установлении и реализации административно-правовых режимов государственного контроля и надзора не должно вызывать излишнего давления на хозяйствующий субъект. Снижение административного давления на хозяйствующие субъекты выражается в постепенном уменьшении бюрократизма, активном внедрении цифровых технологий в контрольно-надзорную деятельность, сокращении количества мероприятий с реальным взаимодействием контрольно-надзорных органов и контролируемых лиц, а также

в замене штрафов на предупреждение, а плановых проверок на профилактические визиты или дистанционный контроль и надзор.

Вторым принципом осуществления административно-правовых режимов государственного контроля (надзора) является принцип недопустимости прерывания технологических процессов при осуществлении административно-правовых режимов государственного контроля (надзора). Примером может послужить реализация режима постоянного государственного контроля (надзора) на промышленных объектах. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 30.06.2021 № 1082 «О федеральном государственном надзоре в области промышленной безопасности»¹ не допускается остановка технологических процессов на опасном производственном объекте при осуществлении режима постоянного государственного контроля (надзора) на данном объекте.

Третьим принципом осуществления административно-правовых режимов государственного контроля (надзора) является принцип приоритета применения дистанционных технологий при реализации административно-правовых режимов государственного контроля (надзора). Одним из основных направлений развития контрольно-надзорной деятельности является расширение практики использования средств дистанционного взаимодействия с контролируемыми лицами². Использование цифровых ассистентов на базе искусственного интеллекта, «Интернета вещей», систем видеонаблюдения с сервисами автоматизированного распознавания, применение беспилотных летательных аппаратов в автоматическом режиме при реализации различных режимов государственного контроля (надзора) делает государственный контроль (надзор) эффективнее.

Принцип обязательного соблюдения сроков осуществления административно-правовых режимов государственного контроля (надзора) также

¹ Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1082 (ред. 15.02.2023) «О федеральном государственном надзоре в области промышленной безопасности» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 28 (часть I). Ст. 5512.

² Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Вектор развития до 2030 года. Аналитический доклад – 2023 / С.М.Плаксин (рук.авт. кол.), И.А. Абузярова, Д.Р. Алимпеев и др.; Российский союз промышленников и предпринимателей; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом ВШЭ, 2024. 102 с.

является важным принципом осуществления административно-правовых режимов государственного контроля (надзора). Сроки осуществления режимов государственного контроля (надзора) четко регламентированы действующим законодательством. Кроме того, в соответствии с пунктом 2 статьи 91 Федерального закона № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» нарушение сроков проведения является грубым нарушением требований к организации и осуществлению государственного контроля (надзора). Частью 3 статьи 26.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях¹ установлен запрет на использование доказательств, полученных с нарушением закона. Соответственно, если при осуществлении режима государственного контроля (надзора), проведенного в неустановленные сроки, зафиксированы нарушения, за которые предусмотрена административная ответственность, юридическое лицо или предприниматель не могут быть привлечены к ней.

5) принцип допустимости установления нескольких административно-правовых режимов государственного контроля (надзора) для одного подконтрольного лица. Данный принцип раскрывается через возможность установления различных режимов государственного контроля (надзора) при реализации различных видов государственного контроля (надзора). Например, в рамках Федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права на хозяйствующем субъекте, отнесенном к категории умеренного риска, установлен общий режим государственного контроля (надзора) и выездная проверка проводится один раз в 6 лет. Однако в рамках Федерального государственного пробирного надзора в данной организации может быть установлен специальный режим: режим постоянного государственного контроля (надзора), предполагающий постоянное нахождение инспектора на объекте. Кроме того, установление в отношении подконтрольного объекта режима

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 08.08.2024) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

постоянного государственного контроля (надзора) не исключает организации и проведения в отношении такого объекта плановых и внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий в рамках федерального государственного надзора.

По мнению А.А. Спиридонова кроме принципов, изложенных в законодательстве, существует еще один важный принцип – это принцип системного единства государственного контроля (надзора) и общественного контроля. Этот конституционно-правовой принцип, по мнению автора, имеет базовое, объединяющее значение для них всех, и позволяет обеспечить подлинную синергию всех видов контроля и надзора для достижения общественно и государственно значимых целей, а также для совершенствования государственного и муниципального управления в стране¹.

Четвертым элементом административно-правовых режимов государственного контроля (надзора), по нашему мнению, является правовой статус субъектов.

Традиционно субъектами административного права считаются физические или юридические лица (организации), которые участвуют в осуществлении публичного управления, реализации функций исполнительной власти, а также, наделённые законодательством правами, обязанностями, полномочиями, компетенцией, ответственностью, способностью вступать в административно-правовые отношения². Исходя из этого, можно говорить, что субъектами режимных контрольно-надзорных отношений являются: контрольные (надзорные) органы, их должностные лица, с одной стороны, и контролируемые лица (физические лица и организации), с другой стороны.

В теории административного права контрольные полномочия органов исполнительной власти условно принято разделять на следующие виды: общий контроль – реализуют органы исполнительной власти общей компетенции (Правительство РФ, правительства республик); ведомственный контроль –

¹ Спиридонов А.А. Системное единство государственного контроля (надзора) и общественного контроля как конституционно-правовой принцип // Lex Russica (Русский закон). 2022. Т. 75. № 6 (187). С. 48-58.

² Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник. 6-е изд., пересмотр. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2020. С. 122.

реализуют органы отраслевой и межотраслевой компетенции в отношении подведомственных объектов (например, Федеральная служба по надзору в сфере транспорта осуществляет функции по контролю (надзору) в области транспортной безопасности, торгового мореплавания и внутреннего водного транспорта, железнодорожного транспорта, на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве, в области гражданской авиации; надведомственный контроль – контроль деятельности органов исполнительной власти по определенному кругу вопросов. «Таким образом, федеральные службы являются основными субъектами правительственного специализированного отраслевого контроля (надзора)»¹.

Д.Н. Бахрах предлагает выделять в структуре административно-правового статуса субъекта целевые, структурно-организационные и компетенционные элементы². Правовой статус субъектов государственных инспекторов контрольно-надзорной деятельности, по мнению Н.М. Заславской, складывается из их прав, обязанностей и ответственности названных должностных лиц³.

В соответствии с 29 статьей Федерального закона № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» инспектор, являющийся субъектом административно-правового режима государственного контроля (надзора) имеет большой круг обязанностей, таких как: соблюдение законодательства Российской Федерации, прав и законных интересов контролируемых лиц; осуществление предоставленных полномочий по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений обязательных требований своевременно и в полной мере, принятие мер по обеспечению исполнения решений контрольных (надзорных) органов вплоть до подготовки предложений об обращении в суд с требованием о принудительном исполнении предписания; проведение контрольных (надзорных) мероприятий и совершение контрольных (надзорных) действий на законном основании и другие.

¹ Ноздрачев А.Ф. Правовое регулирование государственного контроля. Москва: НИЦ ИНФРА-М, 2012. С. 142.

² Бахрах Д.Н. Государственная служба: основные понятия, ее составляющие, содержание, принципы // Государство и право. 1966. № 12. С. 10.

³ Заславская Н.М. Правовой статус должностных лиц органов государственного экологического контроля // Экологическое право. 2011. № 3. С. 2-7.

Также правовой статус субъекта административно-правового режима государственного контроля (надзора) раскрывает наличие прав. Инспектор при осуществлении государственного контроля (надзора) в рамках административно-правовых режимов имеет право, например, беспрепятственно посещать (осматривать) производственные объекты; знакомиться со всеми документами, касающимися соблюдения обязательных требований, в том числе в установленном порядке с документами, содержащими государственную, служебную, коммерческую или иную охраняемую законом тайну, а также составлять акты по фактам непредставления или несвоевременного представления контролируемым лицом документов и материалов, запрошенных при проведении контрольных (надзорных) мероприятий, невозможности провести опрос должностных лиц и (или) работников контролируемого лица, ограничении доступа в помещения, воспрепятствования иным мерам по осуществлению контрольного (надзорного) мероприятия; выдавать контролируемым лицам рекомендации по обеспечению безопасности и предотвращению нарушений обязательных требований.

Также необходимо сказать про ответственность должностных лиц, осуществляющих государственный контроль (надзор) в рамках административно-правовых режимов. Нельзя не согласиться с профессором А.В. Мартыновым, что ответственность должностных лиц, осуществляющих государственный контроль (надзор) можно и нужно определять как процессуальную ответственность должностных лиц, осуществляющих административный надзор, а именно нарушение установленной законом административной процедуры проведения контрольно-надзорных мероприятий. Таким образом, административно-процессуальным нарушением процедур административного надзора будет являться «нарушение норм административного законодательства, регламентирующего совершение административно-надзорных действий, совершенное уполномоченным должностным лицом органов административного надзора, влекущее меры восстановления нарушенного порядка управления,

ретроспективную юридическую ответственность и применение негативных юридических санкций»¹.

В соответствии со статьей 19 Федерального закона № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»² орган государственного контроля (надзора), его должностные лица в случае ненадлежащего исполнения соответственно функций, служебных обязанностей, совершения противоправных действий (бездействия) при проведении проверки несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации. Кроме того, ведется учет случаев ненадлежащего исполнения должностными лицами служебных обязанностей, проводятся соответствующие служебные расследования и принимаются меры в отношении таких должностных лиц.

За нарушения в сфере осуществления государственного контроля (надзора) к должностным лицам применяются меры дисциплинарной, административной и уголовной ответственности.

Например, статья 19.6.1 Кодекса об административных правонарушениях закрепляет административную ответственность за несоблюдение должностными лицами контрольно-надзорных органов требований законодательства о государственном контроле (надзоре), выразившееся в проведении проверки или контрольного (надзорного) мероприятия при отсутствии оснований для их проведения, нарушении сроков проведения проверки или контрольного (надзорного) мероприятия, отсутствии согласования внеплановой выездной проверки или внепланового контрольного (надзорного) мероприятия с органами прокуратуры, привлечении к проведению мероприятий по контролю или к контрольным (надзорным) мероприятиям не аккредитованных в установленном порядке юридических лиц, индивидуальных предпринимателей или не

¹ Мартынов А.В. Проблемы ответственности должностных лиц, осуществляющих административный надзор в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 3. С. 33.

² Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

аттестованных в установленном порядке граждан в качестве экспертов, проведении плановой проверки, не включенной в ежегодный план проведения плановых проверок, либо проведении планового контрольного (надзорного) мероприятия, не включенного в ежегодный план проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий – в виде предупреждения или наложения административного штрафа на должностных лиц в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей¹.

Средства обеспечения административно-правовых режимов государственного контроля (надзора) являются не мало важными элементами структуры режимов и представляют собой совокупность приемов и средств правового характера, урегулированных нормами административного права, обеспечивающих реализацию данных режимов. По мнению Н.Н. Поповой, «в рамках каждого правового режима всегда применяются все способы правового регулирования (дозволение, запрещение и позитивное обязывание, стимулирование). Но, очень часто один из указанных способов регулирования превалирует, что определяет специфику режима»². В административно-правовых режимах государственного контроля (надзора) таким средством является запрещение. Этим режимам присуще правовое воздействие, осуществляемое на властно-императивных началах.

К данным административным средствам можно отнести: специальное государственное регулирование, учитывающее специфику предмета государственного контроля (надзора), объема правовых инструментов, реализуемых в рамках того или иного административно-правового режима государственного контроля (надзора) и субъектов режимов государственного контроля; применение стимулирования добросовестного соблюдения обязательных требований; широкое применение прямого государственного принуждения, вызванное серьезностью последствий нарушения обязательных

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 08.08.2024) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

² Попова Н.Н. Административно-правовые режимы особых территорий в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Н.Н. Попова. – Москва, 2004. – 169 с.

требований, являющихся предметом государственного контроля (надзора); наличие специальных организационных, материальных и финансовых средств.

Также необходимо рассмотреть такой элемент административно-правового режима государственного контроля (надзора), как последствия несоблюдения режима (санкции).

Глава 19 Кодекса об административных правонарушениях закрепляет санкции для лиц, неповиновавшихся законному распоряжению сотрудников контрольно-надзорных органов.

По мнению С.В. Соловьевой «Понятием «противодействие контрольно-надзорной деятельности» можно объединить совершение таких деяний, как неповиновение (ст. 19.4 КоАП РФ), воспрепятствование (ст. 19.4.1, 19.4.2 КоАП РФ), невыполнение (ст. 19.5 КоАП РФ), несоблюдение (ст. 19.6.1 КоАП РФ), непредставление тех или иных сведений либо информации (ст. 19.7–19.7.9 КоАП РФ) должностным лицам, органам государственного контроля (надзора), органам местного самоуправления, государственным и муниципальным учреждениям, осуществляющим контрольно-надзорные полномочия»¹.

Таким образом, можно сделать вывод, административно-правовые режимы государственного контроля (надзора) действительно имеют свое понятие, раскрывающееся через признаки, сущность и структуру, состоящую из собственных элементов.

Значение административно-правовых режимов государственного контроля (надзора) раскрывается в следующем.

Применение режимов государственного контроля (надзора) позволяет уйти от осуществления сплошных проверок подконтрольных объектов, как от неэффективной модели контрольной (надзорной) деятельности. Количество необходимых контрольных (надзорных) мероприятий существенно превышало возможности органов, осуществляющих контрольно-надзорные полномочия, и

¹ Соловьева С.В. Административная ответственность за противодействие осуществлению государственного контроля (надзора) // Общество: политика, экономика, право. 2021. № 8. С. 79-82.

как следствие, ставило под угрозу обеспечение безопасности деятельности подконтрольных субъектов.

Благодаря осуществлению государственного контроля (надзора) посредством различных административно-правовых режимов, которые устанавливаются для подконтрольных лиц в зависимости от потенциальной вероятности наступления негативных последствий и с обоснованным для данного режима административным участием, достигается снижение общей административной нагрузки на субъектов хозяйственной деятельности и повышение эффективности этой деятельности. Кроме того, безопасность деятельности подконтрольных лиц обеспечивается существующими возможностями системы контрольно-надзорных органов, не требующими чрезмерного расходования ресурсов.

§ 2. Классификация и виды административно-правовых режимов государственного контроля (надзора)

Классификация как метод научного познания является одним из важнейших инструментов, позволяющих провести осмысление, описание и упорядочивание знаний о рассматриваемом объекте.

Нельзя не согласиться с мнением И.В. Понкина и А.И. Редькина, что «научное исследование, в том числе в области права, требует обязательно классификации и логического упорядочивания употребляемых или получаемых данных»¹.

¹ Понкин И.В., Редькина А.И. Классификация как метод научного исследования, в частности в юридической науке // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. Вып. 37. С. 249–259.

По мнению ученого О.Э. Лейста «классификация – способ обнаружения существенных качеств подразделений системы, от которых зависят другие производные от них признаки каждого из элементов подразделения»¹.

Как считает В.Б. Рушайло, «в практической плоскости классификация обеспечивает научный подход в выборе форм и методов правового регулирования, в построении правового и научного материала»².

На сегодняшний момент в науке административного права отсутствуют попытки классификации административно-правовых режимов государственного контроля (надзора). Считаем, что без данной классификации невозможно понять сущность и особенности установления и реализации различных режимов государственного контроля (надзора).

В целях упорядочивания механизмов реализации контрольно-надзорной деятельности, а также анализа существующего опыта применения различных порядков осуществления контрольно-надзорных мероприятий считаем необходимым провести классификацию административно-правовых режимов государственного контроля (надзора) по нескольким основаниям.

По юридической силе нормативного правового акта, закрепляющего действие того или иного режима, административно-правовые режимы государственного контроля (надзора) можно подразделить на:

1. Административно-правовые режимы государственного контроля (надзора), которые вводятся федеральными законами: например, режим постоянного государственного контроля (надзора) вводится на основании пункта 2 статьи 97 Федерального закона № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»³ для закрытого перечня видов государственного контроля:

¹ Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву: (Теорет. пробл.). – Москва: Изд-во МГУ, 1981. С. 61.

² Рушайло В.Б. Специальные административно-правовые режимы в Российской Федерации: дис. ... доктор юрид. наук: 12.00.14. Москва, 2004. С. 347.

³ Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31. Ст. 5007.

- федерального государственного надзора в области промышленной безопасности¹;
- федерального государственного надзора в области безопасности гидротехнических сооружений²;
- федерального государственного пробирного надзора³;
- федерального государственного пожарного надзора⁴;
- федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности⁵.

2. Административно-правовые режимы государственного контроля (надзора), которые вводятся постановлениями Правительства РФ. Например, мораторий на осуществление проверок реализуется на основании Постановления Правительства РФ №336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля»⁶.

Также административно-правовые режимы государственного контроля (надзора) можно различить по такому основанию, как возможность выбирать контролируемыми лицами (физическими и юридическими) участие в данных режимах. В зависимости от названного основания можно выделить обязательные и добровольные режимы. К обязательным административно-правовым режимам государственного контроля (надзора) относятся такие режимы как: постоянный государственный контроль (надзор), постоянный рейд, мораторий на осуществление проверок, обязательный мониторинг. При установлении данных

¹ Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1082 (ред. от 15.02.2023) «О федеральном государственном надзоре в области промышленной безопасности» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 28 (часть I). Ст. 5512.

² Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1080 (ред. от 03.05.2024) «О федеральном государственном надзоре в области безопасности гидротехнических сооружений» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 28 (часть I). Ст. 5510

³ Постановление Правительства РФ от 25.06.2021 № 105 (ред. от 21.10.2023) «О федеральном государственном пробирном надзоре» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 27 (часть III). Ст. 5402.

⁴ Постановление Правительства РФ от 12.04.2012 № 290 (ред. от 17.04.2024) «О федеральном государственном пожарном надзоре» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 17. Ст. 1964.

⁵ Постановление Правительства РФ от 29 июня 2021 г. № 1051 (ред. от 01.03.2022) «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области транспортной безопасности и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 27. Ст. 5429

⁶ Постановление Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 (ред. от 18.07.2024) «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ. 2022. № 11. Ст. 1715.

административно-правовых режимов контролируемым лицам не предоставляется возможность выбора участия в режимных мероприятиях.

Добровольные административно-правовые режимы государственного контроля (надзора) подразумевают желание контролируемых лиц к участию в режиме. Примером могут служить следующие режимы государственного контроля (надзора): эксперимент по применению дистанционного контроля в области промышленной безопасности¹, государственный контроль при осуществлении экспериментальных правовых режимов в сфере цифровых инноваций², а также добровольный мониторинг³. Кроме того, добровольное участие контролируемого лица в режимных мероприятиях подтверждается соглашением с органом контроля (надзора).

По порядку осуществления контрольно-надзорных мероприятий административно-правовые режимы государственного контроля (надзора) можно разделить на общий режим, имеющий обычный порядок государственного контроля, применимый для большинства подконтрольных субъектов и специальные режимы, для которых характерно установление особого порядка осуществления государственного контроля (надзора).

Так, общий административно-правовой режим государственного контроля (надзора) устанавливается Федеральным законом № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»⁴. Рассмотрим особенности осуществления государственного контроля (надзора) в порядке общего режима, его признаки и участников.

Во-первых, осуществление общего административно-правового режима государственного контроля (надзора) происходит с применением категорий риска

¹ Постановление правительства РФ от 31.12.2020 № 2415 (ред. от 29.12.2023) «О проведении эксперимента по внедрению системы дистанционного контроля промышленной безопасности» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 3. Ст. 557.

² Федеральный закон от 31.07.2020 № 258-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31 (часть I). Ст. 5017.

³ Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31 (часть I). Ст. 5007.

⁴ Федеральный закон от 31.07.2020 г. № 248-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31. Ст. 5007.

причинения вреда (ущерба) и индикаторов риска нарушения обязательных требований. Управление рисками применяется во всех сферах государственного контроля (надзора). Контрольный (надзорный) орган относит объекты контроля к одной из категорий риска: от низкой до чрезвычайно высокой, что напрямую влияет на периодичность проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий. В соответствии с 24 статьей Федерального закона № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» контрольный (надзорный) орган проводит сбор, анализ, учет сведений об объектах контроля для отнесения к определенной категории риска. В зависимости от установленной категории риска в положении о виде контроля устанавливаются виды плановых мероприятий и периодичность их проведения соразмерно рискам причинения вреда (ущерба).

Например, Положением о федеральном государственном контроле (надзоре) в области связи¹ закреплено, что контрольный (надзорный) орган относит объекты государственного контроля (надзора) к одной из следующих категорий риска причинения вреда (ущерба): значительный риск; средний риск; умеренный риск; низкий риск. В соответствии с отнесением к категории риска плановые контрольные (надзорные) мероприятия в виде документарной проверки или выездной проверки проводятся со следующей периодичностью: для категории значительного риска - 1 раз в 3 года; для категории среднего риска – 1 раз в 4 года; для категории умеренного риска – 1 раз в 5 лет. В отношении объектов низкого риска плановые контрольные (надзорные) мероприятия не проводятся.

Во-вторых, общий административно-правовой режим государственного контроля (надзора) проводится на основании сведений, внесенных в федеральную государственную информационную систему – Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий, который формируется на основании Правил формирования и ведения единого реестра контрольных (надзорных)

¹ Постановление Правительства РФ от 29.06.2021 № 1045 (ред. от 01.03.2022) «О федеральном государственном контроле (надзоре) в области связи» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 27 (часть III). Ст. 5423.

мероприятий¹. Проведение контрольных (надзорных) мероприятий, информация о которых на момент начала их проведения отсутствует в едином реестре, не допускается.

В-третьих, общий административно-правовой режим государственного контроля (надзора) может реализовываться посредством плановых и внеплановых мероприятий контроля (надзора). Для плановых мероприятий предусмотрено обязательное включение в план проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий на очередной календарный год по согласованию с органами Прокуратуры.

Участниками общего административно-правового режима государственного контроля (надзора) являются контрольно-надзорные органы и контролируемые лица. В качестве примера контрольных (надзорных) органов, наделенных полномочиями по осуществлению государственного контроля (надзора) в порядке общего режима государственного контроля (надзора), можно назвать: Роскомнадзор в рамках федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства РФ о средствах массовой информации²; Рособрнадзор в рамках федерального государственного контроля (надзора) в сфере образования³; Ространснадзор в рамках федерального государственного контроля (надзора) в области торгового мореплавания и внутреннего водного транспорта⁴, также в рамках федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности⁵ за исключением объектов контроля

¹ Постановление Правительства РФ от 16.04.2021 № 604 (ред. от 23.05.2024) «Об утверждении Правил формирования и ведения единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий и о внесении изменения в постановление Правительства российской Федерации от 28 апреля 2015 г. №415» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 17. Ст. 2971.

² 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.

³ Постановление Правительства РФ от 25.06.2021 № 997 (ред. от 29.12.2023) «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере образования» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 27 (часть II). Ст. 5385.

⁴ Постановление Правительства РФ от 29.06.2021 № 1047 (ред. от 30.11.2021) «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области торгового мореплавания и внутреннего водного транспорта» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 27 (часть III). Ст. 5425.

⁵ Постановление Правительства РФ от 29.06.2021 № 1051 (ред. от 14.12.2021) «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области транспортной безопасности и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 27 (часть III). Ст. 5429.

(надзора), на которых устанавливается особый государственный контроль (надзор) - мониторинг, постоянный рейд.

Под контролируемым лицом понимаются граждане и организации, которые осуществляют деятельность, действия или производят результаты деятельности или владеют, пользуются производственными объектами, подлежащими государственному контролю (надзору), то есть являющимися объектами государственного контроля (надзора). Как уже отмечалось, установление общего режима государственного контроля (надзора) происходит в соответствии с отнесением объектов контроля (надзора) к категориям риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям на основании сопоставления их характеристик с критериями отнесения объектов контроля (надзора) к категориям риска.

Так, в соответствии с Приложением 1 к Положению о федеральном государственном контроле (надзоре) в области транспортной безопасности¹ установлены критерии отнесения объектов федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности к категориям риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям: отнесение деятельности контролируемого лица к определенной категории риска основывается на соотношении группы тяжести (А, Б, В, Г) и группы вероятности (1, 2, 3, 4). Таким образом, например, к категории чрезвычайно высокого риска относятся объекты контроля (надзора): транспортные средства морского и речного транспорта, осуществляющие международные перевозки (А), на которых за предыдущий календарный год произошел 1 и более случаев совершения правонарушений (1). В отношении таких объектов контроля будут осуществляться плановые контрольные (надзорные) мероприятия в виде инспекционного визита, или рейдового осмотра, или документарной проверки, или выездной проверки не чаще, чем одно контрольное мероприятие в год. В отношении же некоторых объектов, например, транспортных средств городского наземного электрического транспорта (В), на которых за предыдущий

¹ Там же.

календарный год не выявлено угроз совершения правонарушений (3), плановые контрольные (надзорные) мероприятия осуществляться не будут.

Общий административно-правовой режим государственного контроля (надзора) проводится в двух формах: с взаимодействием контрольных (надзорных) органов с контролируемыми лицами посредством встреч, телефонных и иных переговоров, запросом документов, в виде присутствия инспектора в месте осуществления контроля (надзора) и без взаимодействия. С взаимодействием с контролируемым лицом проводятся такие контрольные (надзорные) мероприятия, как контрольная и мониторинговая закупки, выборочный контроль, инспекционный визит и другие. Без взаимодействия проводятся наблюдение за соблюдением обязательных требований и выездное обследование. На наш взгляд, тенденции к выбору форм без взаимодействия с контролируемым лицом должны развиваться активнее. Это оправдано с точки зрения временных и финансовых издержек. Считаем необходимым использование взаимодействия контрольных (надзорных) органов с контролируемыми лицами только в случаях недостатка сведений, полученных в дистанционной форме.

Общий административно-правовой режим государственного контроля (надзора) предусматривает обычные последствия проведения контрольных (надзорных) мероприятий. Во-первых, по результатам проведения контрольных (надзорных) мероприятий составляется акт. В случае выявления нарушений обязательных требований, в акте указывается какое именно было нарушение и какой нормой установлена обязанность исполнения нарушенного требования. Во-вторых, контрольный (надзорный) орган по окончании проведения контрольного (надзорного) мероприятия уполномочен принять следующие решения: при отсутствии выявленных нарушений обязательных требований вносится запись в единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий и выдаются рекомендации по дальнейшему соблюдению обязательных требований; в случае выявления нарушений обязательных требований выдается предписание об устранении и (или) о проведении мероприятий по предотвращению причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, либо незамедлительно принимаются меры по

недопущению причинения вреда, либо направляется информация в государственный орган и принимаются меры по привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности в случае выявления признаков преступления или административного правонарушения. В-третьих, законодательством предусмотрен досудебный порядок обжалования решений органов государственного контроля (надзора) для защиты прав контролируемых лиц.

Специальные административно-правовые режимы государственного контроля (надзора) устанавливаются для определенного круга контролируемых лиц.

По временному основанию специальные административно-правовые режимы государственного контроля (надзора) можно разделить на постоянно действующие и временные.

К постоянным режимам государственного контроля (надзора) относятся: мониторинг, постоянный государственный контроль (надзор), постоянный рейд.

Мониторинг как административно-правовой режим государственного контроля (надзора) обладает рядом признаков.

В соответствии со статьей 96 Федерального закона № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»¹ мониторинг – это режим дистанционного государственного контроля (надзора), при котором орган государственного контроля (надзора) получает информацию опосредованно с применением специальных технических средств, имеющих функции фотосъемки, аудио- и видеозаписи, измерения.

Мониторинг осуществляется постоянно, то есть орган государственного контроля (надзора) получает информацию систематически, регулярно, непрерывно благодаря подключению контролируемых лиц к информационным системам сбора и обработки данных, работающим в автоматическом режиме.

¹ Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31. Ст. 5007.

Целью осуществления мониторинга является предотвращение причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям. В этой связи, интересным представляется мнение Д.С. Фесько, что мониторинг будет применяться вместо плановых проверок чаще. «Благодаря системам дистанционного круглосуточного мониторинга контрольно-надзорные отношения становятся более прозрачными, а участники имеют возможность своевременно заметить и устранить малейшие отклонения от обязательных норм»¹.

Постоянный государственный контроль (надзор) как административно-правовой режим государственного контроля (надзора) также обладает собственными признаками, которые необходимо обозначить для детального анализа данного вида режимов.

Во-первых, постоянный государственный контроль (надзор) может вводиться только в установленных законом случаях, а именно при осуществлении федерального государственного надзора в области промышленной безопасности², в области безопасности гидротехнических сооружений³, при осуществлении федерального пробирного надзора⁴, а также федерального государственного пожарного надзора⁵ и федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности⁶.

Во-вторых, постоянное осуществление режима подразумевает под собой возможность постоянного пребывания инспекторов на объектах контроля и совершения ими контрольных (надзорных) действий, таких как осмотр, досмотр, опрос, получение письменных объяснений, истребование документов и др.

¹ Фесько Д.С. Административно-правовые гарантии обеспечения прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора): теория и практика: монография. Москва: Проспект, 2023. 224 с.

² Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1082 (ред. от 15.02.2023) «О федеральном государственном надзоре в области промышленной безопасности» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 28 (часть I). Ст. 5512.

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2021 № 1080 «О федеральном государственном надзоре в области безопасности гидротехнических сооружений» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 28 (часть I). Ст. 5510.

⁴ Постановление Правительства РФ от 25.06.2021 № 105 (ред. от 21.10.2023) «О федеральном государственном пробирном надзоре» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 27 (часть III). Ст. 5402.

⁵ Постановление Правительства РФ от 12.04.2012 № 290 (ред. от 17.04.2024) «О федеральном государственном пожарном надзоре» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 17. Ст. 1964.

⁶ Постановление Правительства РФ от 29 июня 2021 г. № 1051 (ред. от 01.03.2022) «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области транспортной безопасности и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 27. Ст. 5429

В-третьих, режим постоянного государственного контроля (надзора) осуществляется в целях: предотвращения причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, а также обеспечения соблюдения обязательных требований на объектах контроля.

Постоянный рейд как вид постоянного административно-правового режима государственного контроля (надзора) закреплён в статье 97.1 Федерального закона № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»¹ и имеет ряд отличительных черт. Постоянный рейд подразумевает постоянное нахождение инспекторов в пунктах контроля или их перемещение по определенной территории (акватории). Кроме того, он осуществляется в отношении транспортных средств, производственных объектов, деятельности и действий граждан и организаций на определенной территории. Также, целями установления постоянного рейда как режима государственного контроля являются предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований.

В соответствии с предложенной нами классификацией специальных административно-правовых режимов государственного контроля (надзора) по временному основанию, к временным режимам государственного контроля (надзора) относятся: мораторий на осуществление проверок, эксперимент по применению дистанционного контроля в области промышленной безопасности и государственный контроль (надзор) при осуществлении экспериментальных правовых режимов в сфере цифровых инноваций.

Все данные административно-правовые режимы имеют общий признак – окончание действия определено нормативным актом.

Целью временного административно-правового режима государственного контроля (надзора) – моратория на проведение проверок, является снижение административной нагрузки на хозяйствующие субъекты.

¹ Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31. Ст. 5007.

К основным признакам данного режима можно отнести следующее: данный режим распространяется на определенный круг контролируемых лиц – это субъекты малого и среднего предпринимательства, определяемые таковыми в соответствии с Федеральным законом № 209 – ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»¹. Во-вторых, действие данного режима не распространяется на объекты категорий чрезвычайно высокого риска (например, детских садов, школ, детских лагерей и др.), производственные объекты II класса опасности, объекты государственного ветеринарного контроля и др. Кроме того, мораторий как временный режим государственного контроля (надзора) имеет гибкость установления как признак. Данный режим претерпевал изменение сроков осуществления и некоторых особенностей в зависимости от складывающейся экономической ситуации (период коронавирусной инфекции, период экономических санкций и т.д.). Например, с 1 января 2016 года по 31 декабря 2018 года действовал мораторий на плановые проверки в отношении хозяйствующих субъектов малого и среднего бизнеса²; с 1 апреля по 31 декабря 2020 года был установлен запрет на проведение плановых проверок в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства и некоммерческих организаций, среднесписочная численность работников которых не превышала 200 человек и в отношении всех хозяйствующих субъектов, не отнесенных к категории чрезвычайно высокого и высокого риска.

Эксперимент по применению дистанционного контроля в области промышленной безопасности как временный режим государственного контроля (надзора) имеет несколько целей. К основным целям можно отнести: апробацию динамической модели риск-ориентированного подхода; определение эффективности и удобства применения технологий сбора и аналитической обработки информации о состоянии промышленной безопасности и технологических процессах эксплуатируемых опасных производственных

¹ Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ (ред. от 29.05.2024) «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 31. Ст. 4006.

² Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 08.03.2022) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52. Ст. 6249.

объектах; оценку параметров применения системы дистанционного контроля промышленной безопасности на промышленных объектах и другие¹. Законодатель строго устанавливает участников данного режима: Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору и организации и индивидуальные предприниматели, эксплуатирующие опасные производственные объекты и готовые к участию в эксперименте. Участие подконтрольных субъектов является добровольным и подтверждается заключением соглашения с контролирующими органами. Кроме того, информация, полученная при режиме дистанционного контроля, в промышленной безопасности имеет обширный спектр применения: для предупреждения аварий и инцидентов на промышленных объектах, решения правовых, экономических и социальных задач, направленных на обеспечение роста промышленного производства, реализацию конституционных прав граждан на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности, на благоприятную окружающую среду и укрепление правопорядка в области промышленной безопасности².

Наконец, при реализации экспериментальных правовых режимов в сфере цифровых инноваций устанавливается временный режим государственного контроля (надзора).

Основной целью данного режима служит осуществление «бережного» режима государственного контроля (надзора) в процессе применения специального регулирования по направлениям разработки, апробации и внедрения цифровых инноваций.

Осуществление государственного контроля (надзора) при экспериментальных правовых режимах характеризуется особым порядком осуществления контрольных (надзорных) функций, в том числе особым порядком организации и проведения проверок соблюдения положений программы

¹ Постановление правительства РФ от 31.12.2020 № 2415 (ред. от 29.12.2023) «О проведении эксперимента по внедрению системы дистанционного контроля промышленной безопасности» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 3. Ст. 557.

² Указ Президента РФ от 06.05.2018 № 198 «Об Основах государственной политики Российской Федерации в области промышленной безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 20. Ст. 2815.

экспериментального правового режима¹. Предметом контроля в данном случае будут являться не только общеустановленные обязательные требования, но и специальные нормы, закрепленные в программе экспериментального правового режима. Кроме того, участие в экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций является добровольным, что также подтверждается соглашением. Соответственно, контрольный (надзорный) режим устанавливается только на участников данных экспериментальных правовых режимов и не затрагивает деятельность остальных хозяйствующих субъектов.

Временные административно-правовые режимы государственного контроля (надзора) являются более гибкими и способны быстро адаптироваться к изменениям экономики и общества. Также считаем необходимым усилить стимулирование контролируемых субъектов при выборе ими временных режимов государственного контроля (надзора), таких как добровольный мониторинг, дистанционный мониторинг промышленной безопасности.

Надо сказать, что Федеральный закон № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» в качестве специальных режимов государственного контроля (надзора) закрепляет только постоянные режимы: мониторинг, режим постоянного государственного контроля (надзора), постоянный рейд.

На наш взгляд в главу 18 названного закона необходимо добавить временные режимы государственного контроля (надзора): мораторий на осуществление проверок, эксперимент по применению дистанционного контроля в области промышленной безопасности и государственный контроль (надзор) при осуществлении экспериментальных правовых режимов в сфере цифровых инноваций.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в сфере государственного контроля (надзора) действуют специальные административно-правовые режимы, обладающие своими целями и признаками. Классификация режимов контроля

¹ Федеральный закон от 31.07.2020 № 258-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31 (часть I). Ст. 5017.

(надзора) по различным основаниям, предложенным в этом параграфе, позволяет понять суть, особенности установления и реализации, а также отличительные черты данных режимов. Считаем, деление административно-правовых режимов государственного контроля (надзора) в зависимости от условий осуществления на общий и специальные наиболее полно отражает особенности реализации контрольной (надзорной) функции. Выделение общего и специальных режимов государственного контроля (надзора) показывают сложность и многообразие субъектов хозяйственной деятельности, и невозможность применения к ним единообразного порядка. Деление специальных режимов государственного контроля (надзора) на временные и постоянные, на наш взгляд, является важным аспектом теоретического осмысления административно-правовых режимов государственного контроля (надзора) в целом. Анализ данных режимов в контексте классификации по временному основанию говорит о том, что необходимо усилить внимание в эту сторону как законодателя посредством внесения в главу 18 Федерального закона № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» временных режимов, так и самих контролируемых лиц.

§ 3. Проблемы правового регулирования административно-правовых режимов государственного контроля (надзора)

В правовой доктрине термин «правовое регулирование» достаточно устоявшееся понятие. Сформулированное С.С. Алексеевым определение категории «правовое регулирование» как системы, объединяющей в себе ее составные элементы – правовые средства, образуемые для гарантированного достижения правового результата, является на сегодняшний день общепринятым¹. Такой же точки зрения придерживаются многие авторы: В.В. Лазарев, С.В.

¹ Алексеев С.С. Восхождение к праву: Поиски и решения. 2 изд., перераб. и доп. Москва: НОРМА, 2002. С. 558.

Липень¹, А.Б. Венгеров, В.М. Сырых² и другие. Также можно обратиться к мнению Д.А. Петрова: «Правовое регулирование – это процесс целенаправленного воздействия государства на общественные отношения при помощи специальных средств, методов, которые направлены на их стабилизацию и упорядочивание»³.

По мнению Б.В. Россинского, Ю.Н. Старилова, «Правовое регулирование современных общественных отношений обеспечивается нормами публичного права»⁴. «Административно-правовое регулирование имеет государственный характер, поэтому исполнение, применение и соблюдение норм административного права гарантируется не только организационными, разъяснительными, стимулирующими средствами, но и при необходимости и мерами государственного принуждения»⁵.

Как считает А.И. Стахов, «административно-правовое регулирование – целенаправленное воздействие комплекса специфических правовых средств (административно-правовых средств) на общественные отношения, возникающие в сферах публичного администрирования, административно-организационного взаимодействия органов публичной власти, административно-публичного взаимодействия частных лиц, в целях обеспечения интеграции (согласованности, взаимосвязи) и защищенность (охраны, защиты) публичных и частных прав, законных интересов в указанных сферах общественных отношений»⁶.

Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов выделяют абстрактное и индивидуальное правовое регулирование. Абстрактное правовое регулирование распространяет общеобязательные правила поведения для неограниченного круга физических и юридических лиц. Индивидуальное же – разрешает конкретный вопрос,

¹ Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права: учебник для вузов. М.: Издательство «Спарк», 1998. С. 370.

² Проблемы теории государства и права: учебник / [Кашанина Т. В. и др.]; под ред. В.М. Сырых. Москва: РАП: ЭКСМО, 2008. С. 194.

³ Петров Д.А. Понятие и виды государственного регулирующего воздействия на общественно-экономические отношения // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2013. № 4. С. 18-26.

⁴ Россинский Б.В. Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов. 6-е изд., пересмотр. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2020. С. 57.

⁵ Там же. С.101.

⁶ Административное право: учебник и практикум для среднего профессионального образования / А.И. Стахов [и др.]; под редакцией А.И. Стахова. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Издательство Юрайт, 2024. С. 43.

возникающий в процессе деятельности по осуществлению исполнительно-распорядительных властных полномочий¹.

Нельзя не согласиться с профессором А.В. Мартыновым, что административно-правовое регулирование административного надзора происходит посредством многоуровневой системы источников. К ним относятся: «федеральные законы, подзаконные нормативные правовые акты, принимаемые Президентом РФ и Правительством РФ, а также федеральными органами исполнительной власти, законы субъектов Российской Федерации и нормативные правовые акты, принимаемые главами субъектов Российской Федерации, исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации»². Немаловажную роль в правовом регулировании, по мнению А.В. Мартынова, занимают административные регламенты по осуществлению функций контроля (надзора). Примером административных регламентов, осуществляющих регулирование в сфере контрольной (надзорной) деятельности может послужить Административный регламент по исполнению федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по федеральному государственному надзору в области использования атомной энергии³, который устанавливает состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур (действий), требования к порядку их выполнения и т.д.

Одной из основных проблем регулирования административно-правовых режимов государственного контроля (надзора) является отсутствие системного подхода к правовому регулированию. Законодательство о режимах складывается уже на протяжении 15 лет (первое упоминание о режиме постоянного

¹ Россинский Б.В. Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. 6-е изд., пересмотр. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2020. С. 356.

² Мартынов А.В. Административный надзор в России: теоретические основы построения: монография. Москва: ЮНИТИ: Закон и право, 2010. С. 74.

³ Приказ Ростехнадзора от 07.06.2013 № 248 (ред. от 09.10.2017) «Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по федеральному государственному надзору в области использования атомной энергии // Российская газета. 2013. № 175.

государственного контроля (надзора) было в 2011 году¹) и, как следствие, имеет разрозненность и противоречивость в регулировании.

Как верно отмечает А.А. Долгополов, в основе любого административного режима обязательно наличествует базовый нормативный акт. Такой акт «выполняет, с одной стороны, регулятивную функцию, а с другой — должен создавать нормативно-правовую основу построения всей юридической конструкции административно-правового режима»². Нельзя не согласиться с А.Ф. Ноздрачевым, что «базовый нормативный акт, устанавливающий административно-правовой режим, определяет все основные аспекты структуры режима: статус субъектов и объектов режимных правоотношений; режимные правила деятельности и действий; юридические, организационные, материально-технические гарантии функционирования режима»³. В.Б. Рушайло считает, что устанавливать административно-правовые режимы может только федеральный закон, так как административно-правовые режимы «являются определенным вторжением в сферу основных прав и законных интересов граждан»⁴. Что касается административно-правовых режимов вообще, то данное утверждение полностью подтверждается в законодательстве, например, режим чрезвычайной ситуации, режим военного положения и так далее, устанавливаются федеральными (федеральными конституционными) законами. Однако в сфере административно-правовых режимов правовое регулирование характеризуется многоуровневой системой и не всегда они устанавливаются федеральными законами. Федеральный закон № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» лишь рамочно закрепляет специальные режимы государственного контроля (надзора): мониторинг, постоянный государственный контроль (надзор) и постоянный рейд. Но

¹ Федеральный закон от 18.07.2011 № 242-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 30 (часть 1). Ст. 4590.

² Долгополов А.А. Понятие и виды нормативно-правовых актов, образующих административно-правовые режимы / А. А. Долгополов // Российский следователь. 2006. № 9. С. 43-47.

³ Ноздрачев А.Ф. Современное содержание понятия «административно-правовой режим» // Журнал российского права. 2017. № 2 (242). С. 108.

⁴ Рушайло В.Б. Административно-правовые режимы: Монография. Москва: Щит-М, 2000. С. 23.

детальное правовое регулирование регламентируется различными подзаконными нормативными актами, что является весьма противоречивым, так как режимы государственного контроля (надзора) также можно рассматривать как определенное вторжение в сферу основных прав и законных интересов хозяйствующих субъектов.

Отсутствие единой теоретико-правовой конструкции административно-правовых режимов в целом и административно-правовых режимов государственного контроля (надзора) в частности, является обстоятельством, мешающим эффективности государственного контроля (надзора). До сих пор, несмотря на многочисленные исследования в этой области¹, нет единого понимания «административно-правовых режимов». Понятие отраслевого правового режима обозначается различными терминами: «управленческие режимы», «режимная организация управления», «режимы государственного управления». Кроме того, в настоящий момент административно-правовые режимы претерпевают сущностные изменения, теперь это не только «комплекс мер для устранения угрозы», но и особый способ регулирования, основанный на предпочтениях. Также нет единства законодательного закрепления.

«Административно-правовые режимы могут и не содержать в наименовании слово «режим»². Например, наиболее характерный вид режима, по мнению А.Ф. Ноздрачева, таможенный режим – не содержит понятия «режим», а определяется через понятие «таможенные процедуры»³. Кроме того, многие административно-правовые режимы обозначаются термином «режим»: «режим закрытого административно-территориального образования», «режим военного положения», «режим чрезвычайной ситуации» и т.д., упуская отсылку к отраслевой принадлежности.

¹ См. публикации следующих авторов: В.Б. Рушайло, М.А. Рыльская, В.С. Анисимов, В.П. Кондрашов, А.Б. Антонов, С.М. Зырянов, В.Г. Биланов, С.В. Степашин, Ю.А. Тихомиров, Г.А. Туманов, В.И. Фризко, Н.Г. Янгол и др.

² Ноздрачев А.Ф. Современное содержание понятия «административно-правовой режим» // Журнал российского права. 2017. № 2 (242). С. 99.

³ Федеральный закон от 03.08.2018 № 289-ФЗ (ред. от 26.02.2024) «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 32 (часть I). Ст. 5082.

Административно-правовые режимы государственного контроля (надзора) также не имеют единого определения. Федеральный закон № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»¹ закрепляет понятие «специальные режимы государственного контроля (надзора)», однако определение этого понятия в законе не дается. Также используются понятия: «режим дистанционного контроля (надзора)» и «режим государственного контроля (надзора)». Необходимо отметить, что в названном законе режим постоянного государственного контроля (надзора) употребляется без термина «режим», хотя первоначально в Федеральном законе № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»² в статье 13.1 закреплялось понятие именно «режима постоянного государственного контроля (надзора)». Данное упущение считаем важной проблемой, так как термин «режим» несет в себе системность и упорядоченность. Кроме того, Федеральным законом № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»³ в пункте 10 статьи 16 данный способ регулирования также закрепляется как «режим постоянного государственного контроля (надзора)» и производится отсылка к Федеральному закону № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», в котором нет такого термина.

Как уже отмечалось, законодатель в Федеральном законе № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» закрепляет термин «специальные режимы государственного контроля (надзора)», не раскрывая данное понятие, однако понятие «общего режима государственного контроля (надзора)», от которого можно было бы отличать «специальные режимы» не приводит. Как совершенно справедливо

¹ Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31. Ст. 5007.

² Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 08.03.2022) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52. Ст. 6249.

³ Федеральный закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3588.

отмечает Д.Н. Бахрах, общий режим деятельности «рассчитан на повседневную административную деятельность, типичные социально-управленческие ситуации. В то же время, когда требуются особые меры исполнительной деятельности, применяемые на строго определенной территории, в отношении определенного объекта или предмета, устанавливаются специальные административно-правовые режимы»¹.

Также важным является вопрос соотношения административно-правовых режимов государственного контроля (надзора) и контрольных (надзорных) мероприятий.

Спорным, на наш взгляд, является утверждение А.Д. Соколова о том, что «специальные режимы государственного контроля (надзора) представляют собой особый вид контрольных (надзорных) мероприятий»². Несмотря на то, что учет проведенных специальных режимов государственного контроля (надзора) обеспечивается посредством внесения сведений в единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий, в статье 56 Федерального закона № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» дается закрытый перечень контрольных (надзорных) мероприятий: с взаимодействием органа контроля (надзора) с хозяйствующим субъектом (контрольная закупка; мониторинговая закупка; выборочный контроль; инспекционный визит; рейдовый осмотр; документарная проверка; выездная проверка) и без такого взаимодействия (наблюдение за соблюдением обязательных требований; выездное обследование). Данное взаимодействие достигается посредством встречи, телефонных и иных переговоров между инспектором и контролируемым лицом или его представителем, запросом документов, иных материалов, присутствием инспектора в месте осуществления деятельности контролируемого лица. Режимы государственного контроля

¹ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник для вузов: для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности 021100 «Юриспруденция». 3-е изд., пересмотр. и доп. Москва: Норма, 2007. С. 460.

² Соколов А.Д. Специальные режимы государственного контроля (надзора) как способ обеспечения рационального использования и охраны недр // Хозяйство и право. 2023. № 9. С. 59-74.

(надзора) как контрольные (надзорные) мероприятия в данной статье не упоминаются.

Отметим, что при особых режимах государственного контроля (надзора) также могут проводиться контрольные (надзорные) мероприятия и контрольные (надзорные) действия в рамках данных мероприятий. Так, в Приложении № 5 к Положению о федеральном государственном пробирном надзоре¹ закреплён перечень мероприятий, проводимых федеральным казенным учреждением «Государственное учреждение по формированию Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации, хранению, отпуску и использованию драгоценных металлов и драгоценных камней при Министерстве финансов Российской Федерации» при осуществлении постоянного государственного контроля (надзора), а также контрольные (надзорные) действия, которые могут совершаться в рамках этих мероприятий. Например, в рамках такого контрольного (надзорного) мероприятия как проверка соблюдения требований о проведении метрологических поверок средств измерений, применяемых при осуществлении сортировки и первичной классификации драгоценных камней, осуществляются:

- истребование документов;
- осмотр;
- получение письменных объяснений.

В рамках контрольного (надзорного) мероприятия отбор проб драгоценных камней для проведения экспертизы осуществляются:

- истребование документов;
- отбор проб (образцов).

Также, при осуществлении Федерального государственного пожарного надзора должностными лицами с учетом принципа оптимального использования материальных, финансовых и кадровых ресурсов могут проводиться следующие плановые контрольные (надзорные) мероприятия:

¹ Постановление Правительства РФ от 25.06.2021г. № 1015 (ред. от 21.10.2023) «О федеральном государственном пробирном надзоре» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 27 (часть III). Ст. 5402.

- инспекционный визит;
- рейдовый осмотр;
- выездная проверка.

Внеплановые проверки могут осуществляться в виде выше названных контрольных (надзорных) мероприятий, а также в виде документарной проверки и выборочного контроля.

В соответствии с Приложением 1 к Положению о федеральном государственном пожарном надзоре¹ в графики осуществления постоянного государственного надзора включается помимо наименования органа, уполномоченного на осуществление постоянного государственного надзора, сведений о правообладателе эксплуатирующего объекта постоянного государственного надзора, перечень осуществляемых контрольных (надзорных) действий в отношении объектов постоянного государственного надзора, а именно осмотр, опрос, получение письменных объяснений, истребование документов, отбор проб (образцов), инструментальное обследование, испытание, экспертиза. Важно отметить, что установление постоянного государственного надзора в отношении объекта не исключает организацию и проведение в отношении него контрольных (надзорных) мероприятий.

Осуществление постоянного государственного надзора в области использования атомной энергии проводится уполномоченными лицами путем выполнения таких мероприятий по контролю, как:

- осмотр важных для безопасности элементов и систем объектов использования атомной энергии;
- ознакомление с журналами и актами проведения работ на этих элементах и системах;
- наблюдения за работой (участие в работе) комиссий по расследованию нарушений в работе объектов использования атомной энергии и др.²

¹ Постановление Правительства РФ от 12.04.2012 № 290 (ред. от 17.04.2024) «О федеральном государственном пожарном надзоре» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 17. Ст. 1964.

² Приказ Ростехнадзора от 07.06.2013 № 248 (ред. от 09.10.2017) «Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной

Приведенные примеры свидетельствуют о том, что режимы государственного контроля (надзора) являются самостоятельным инструментом осуществления государственного контроля (надзора) и имеют более сложную структуру, чем контрольные (надзорные) мероприятия. Кроме того, режимы государственного контроля (надзора) могут реализовываться как с использованием контрольных (надзорных) мероприятий, так и контрольных (надзорных) действий.

Несмотря на то, что в Послании Федеральному Собранию в 2018 г. Президентом Российской Федерации одной из основных задач на ближайшее время назван переход всей контрольной (надзорной) системы на риск-ориентированную модель: «Нужно сделать так, чтобы появление контролеров на предприятии стало исключением. Это оправдано только на объектах с повышенным риском. В остальных случаях должны использоваться дистанционные методы контроля»¹, риск-ориентированный подход применяется не во всех видах государственного контроля (надзора).

В соответствии с 22 статьей Федерального Закона № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» «государственный контроль (надзор), муниципальный контроль осуществляются на основе управления рисками причинения вреда (ущерба), определяющего выбор профилактических мероприятий и контрольных (надзорных) мероприятий, их содержание (в том числе объем проверяемых обязательных требований), интенсивность и результаты»².

По мнению А.В. Мартынова «одним из основных направлений реформирования действующей системы государственного контроля и надзора определен переход от применения всеобщего контроля (надзора) к

функции по федеральному государственному надзору в области использования атомной энергии» // Российская газета. 2013. № 175.

¹ Послание Президента российской Федерации Федеральному Собранию от 01.03.2018 [Электронный ресурс] // СПС «Консультант плюс». Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_291976/ (дата обращения: 12.04.2024).

² Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31. Ст. 5007.

дифференцированному подходу планирования проверок в зависимости от уровня риска причинения вреда охраняемым законом ценностям»¹.

В соответствии с ч. 2 статьи 8.1 Федерального закона № 294 «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»² риск-ориентированный подход представляет собой метод организации и осуществления государственного контроля (надзора), при котором выбор интенсивности, а именно формы, продолжительности, периодичности, проведения мероприятий по контролю, мероприятий по профилактике нарушения обязательных требований определяется отнесением деятельности хозяйствующего субъекта и используемых им производственных объектов к определенной категории риска либо определенному классу (категории) опасности, и как следствие, установление общего или особых режимов государственного контроля (надзора).

На сегодняшний день функционирует более 100 различных видов Федерального государственного контроля (надзора). Но Постановлением Правительства от 17.08.2016 № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»³ в перечне видов федерального государственного контроля (надзора), в отношении которых применяется риск-ориентированный подход, закреплены лишь 22 вида федерального государственного контроля (надзора) и 7 видов регионального государственного контроля (надзора).

¹ Мартынов А.В. Риск-ориентированный контроль и надзор: понятие, содержание и основные направления внедрения в существующую практику // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы II Всероссийской научно-практической конференции. Н. Новгород, 2016. С. 310-320.

² Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 08.03.2022) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52. Ст. 6249.

³ Постановление Правительства РФ от 17.08.2016 № 806 (ред. от 28.09.2022) «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 35. Ст. 5326.

Кроме того, за последние четыре года из данного перечня были исключены Федеральный государственный пожарный надзор; Федеральный государственный надзор за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права; Федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции; государственный надзор во внутренних водах и в территориальном море Российской Федерации за маломерными судами, используемыми в некоммерческих целях, и базами (сооружениями) для их стояния; Федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей.

Важно отметить, что в некоторых Положениях о данных видах контроля (надзора) закрепляется осуществление контрольной (надзорной) деятельности в виде общего режима государственного контроля (надзора) с применением риск-ориентированного подхода. Например, Глава II Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) за соблюдением трудового законодательства¹ закрепляет, что «при осуществлении государственного контроля (надзора) применяется система оценки и управления рисками причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям» и отнесения объектов контроля к одной из категорий причинения вреда (ущерба): высокий риск, значительный риск, средний риск, умеренный риск, низкий риск. Также, например, в отношении федерального государственного контроля (надзора) в сфере рекламы применение риск-ориентированного подхода вообще не установлено, хотя и индикаторы риска нарушения обязательных требований предусмотрены, однако отнесение объектов к той или иной категории опасности не предусмотрено².

Проблема отсутствия единообразия правового регулирования и выборочного распространения риск-ориентированного подхода при

¹ Постановление Правительства РФ от 21.07.2021 № 1230 (ред. от 16.11.2023) «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 30. Ст. 5804.

² Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1073 (ред. от 29.12.2021) «О федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере рекламы» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 27 (часть III). Ст. 5449.

осуществлении видов государственного контроля (надзора) мешает эффективности режимов государственного контроля (надзора).

Единообразие правового регулирования в отношении некоторых видов государственного контроля (надзора) отсутствует также в Федеральном законе № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»¹. В соответствии с п.5 статьи 2 названного закона, нормы не применяются к организации и осуществлению таких видов государственного контроля (надзора), как, например, государственный контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере средств массовой информации, осуществляемый без взаимодействия с контролируемым лицом; государственный контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию, при осуществлении такого контроля без взаимодействия с контролируемым лицом; государственный контроль и надзор за обработкой персональных данных, осуществляемые без взаимодействия с контролируемым лицом; государственный контроль в области связи, осуществляемый без взаимодействия с контролируемым лицом и другие.

Законодатель закрепил осуществление государственного контроля в сфере средств массовой информации, осуществляемого без взаимодействия с контролируемым лицом, на основании планов деятельности территориальных органов Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций и указаний центрального аппарата, а также данных на основании имеющихся сведений о совершённых или готовящихся нарушениях. Положением об осуществлении мероприятий по контролю (надзору) за соблюдением законодательства Российской Федерации о средствах массовой информации, при проведении которых не требуется взаимодействие уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора) органов

¹ Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31. Ст. 5007.

с проверяемыми (контролируемыми) лицами¹ закрепляется, что при проведении мероприятий по контролю выполнение аудио- и видеозаписи вышедших в свет (эфир) теле-, радиоканалов, теле- и радиопрограмм, а также составление докладной записки руководителю территориального органа в случае выявления нарушений обязательных требований.

Как следует из Отчета о выполнении Плана и показателей деятельности Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций в 2022 году, территориальными органами Роскомнадзора на основании поручения Руководителя Роскомнадзора проведено 3228 мероприятий без взаимодействия с контролируемыми лицами в целях наблюдения за соблюдением требований законодательства Российской Федерации в области персональных данных при размещении информации в сети «Интернет». В рамках проведенных мероприятий без взаимодействия с контролируемыми лицами проанализировано 5936 интернет-сайтов в сети «Интернет», при оценке которых в деятельности 2942 выявлены нарушения, что составляет 49,5% от общего количества проанализированных интернет-сайтов.

По результатам проведенных плановых и внеплановых проверок территориальными органами Роскомнадзора в 2022 году выявлено 457 нарушений и выдано 186 предписаний об устранении выявленных нарушений. Данная статистика, на наш взгляд, подтверждает, что целесообразно было бы использовать особый режим государственного контроля (надзора) – мониторинг, что значительно сократило бы нагрузку на сотрудников, а также повысило бы эффективность осуществления контрольной (надзорной) деятельности за счет уменьшения ошибок, допускаемых ими.

Нельзя не согласиться с мнением ряда авторов, что в сфере контроля соблюдения санитарного законодательства «постепенная трансформация контактных проверок в системный дистанционный контроль (а впоследствии –

¹ Постановление Правительства РФ от 03.02.2012 № 75 «Об утверждении Положения об осуществлении мероприятий по контролю (надзору) за соблюдением законодательства Российской Федерации о средствах массовой информации, при проведении которых не требуется взаимодействие уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора) органов с проверяемыми (контролируемыми) лицами» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 7. Ст. 860.

мониторинг) с широким применением средств удаленного аппаратного наблюдения и наукоемкого анализа в качестве прямого результата, предполагает существенное повышение уровня соблюдения хозяйствующими субъектами обязательных требований санитарного законодательства»¹. В целом, замена плановых проверок для всех подконтрольных субъектов, кроме субъектов с чрезвычайно высоким риском и высоким риском, специальным режимом государственного контроля (надзора), мониторингом, видится как способ повышения эффективности осуществления государственного контроля (надзора).

Вместе с тем, соблюдение безопасности и минимизация последствий нарушения обязательных требований на объектах повышенной опасности возможны при расширении сферы применения режима постоянного государственного контроля (надзора).

Так, Федеральным законом № 506-ФЗ² были внесены изменения в статью 97 Федерального закона № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», в соответствии с которыми постоянный государственный контроль (надзор) стал возможен при осуществлении федерального государственного пожарного надзора, но только в отношении определенных объектов контроля:

- критически важных для национальной безопасности страны;
- других особо важных пожароопасных объектов;
- особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации;
- закрытых административно-территориальных образований; федеральных территорий, где создаются объектовые, специальные и воинские подразделения федеральной противопожарной службы.

¹ Попова А.Ю., Зайцева Н.В., Май И.В., Кирьянов Д.А., Колесник П.А. Дистанционный контроль соблюдения требований санитарного законодательства: цели, задачи, перспективы внедрения // Гигиена и санитария. 2021. Т. 100. № 10. С. 1024-1034.

² Федеральный закон от 19.10.2023 № 506-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О пожарной безопасности» и статью 97 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2023. № 43. Ст. 7605.

Согласно статистике пожаров¹, в 2022 году было зафиксировано 352509 единиц пожаров, в которых погибло 7746 человек и ущерб от которых составил 18701109 тысяч рублей. Также всем известны случаи массовой гибели людей при возникновении пожаров вследствие нарушений обязательных требований: пожар в торгово-развлекательном комплексе «Зимняя вишня» в городе Кемерово, в результате пожара погибли 60 человек; пожар в ночном клубе «Хромая лошадь» в Перми, повлёкший гибель 156 человек. Однако установление режима постоянного государственного контроля (надзора) на объектах чрезвычайно высокого риска и высокого риска или на объектах большого скопления людей в соответствии с действующим законодательством не предусмотрено.

Правовое регулирование системы категорирования объектов контроля также требует корректировки. Согласимся с С.А. Агамагомедовой в том, что «критерии и характеристики деятельности подконтрольных лиц, используемых ими объектов, отличаются уникальностью, спецификой применительно к каждому конкретному виду контроля и надзора»².

В соответствии со статьей 24 Федерального закона № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» отнесение объекта контроля к одной из категорий риска осуществляется контрольным (надзорным) органом на основе сопоставления его характеристик с утвержденными критериями риска. Кроме того, пункт 7 статьи 23 Федерального закона № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» закрепляет, что при определении категории риска учитывается добросовестность контролируемых лиц с учетом следующих сведений (при их наличии):

1) реализация контролируемым лицом мероприятий по снижению риска причинения вреда (ущерба) и предотвращению вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям;

¹ Гончаренко В.С., Четчина Т.А., Сибирко В.И., Надточий О.В., Полехин П.В., Козлов А.А., Грибанов А.М. Пожары и пожарная безопасность в 2022 году: информ.-аналитич. сб. Балашиха: ФГБУ ВНИИПО МЧС России, 2023. 80 с.

² Агамагомедова С.А. Риск-ориентированный подход при осуществлении контрольно-надзорной деятельности: теоретическое обоснование и проблемы применения // Сибирское юридическое обозрение. 2021. № 4. С. 460-470.

- 2) наличие внедренных сертифицированных систем внутреннего контроля в соответствующей сфере деятельности;
- 3) предоставление контролируемым лицом доступа контрольному (надзорному) органу к своим информационным ресурсам;
- 4) независимая оценка соблюдения обязательных требований;
- 5) добровольная сертификация, подтверждающая повышенный необходимый уровень безопасности охраняемых законом ценностей;
- 6) заключение контролируемым лицом со страховой организацией договора добровольного страхования рисков причинения вреда (ущерба), объектом которого являются имущественные интересы контролируемого лица, связанные с его обязанностью возместить вред (ущерб) охраняемым законом ценностям, причиненный вследствие нарушения контролируемым лицом обязательных требований»¹.

Так, при отсутствии случаев смертельного травматизма за 3 года, тяжелого травматизма за год, факта наличия не выплаченной в установленный срок заработной платы за год категория риска, присвоенная деятельности работодателя, подлежит снижению до следующей категории риска², а значит осуществления общего режима государственного контроля (надзора). Однако наличие неблагоприятных фактов может способствовать повышению категории риска. Так, на момент присвоения категории риска учитываются имеющиеся сведения о привлечении к административной ответственности юридического лица и должностных лиц юридического лица. Например, Постановлением Арбитражного суда Уральского округа от 19.09.2023 № Ф09-5863/23 по делу № А60-61161/2022 жалоба по снижению присвоенной категории риска осталась без изменений в связи с тем, что на момент присвоения категории риска имелись сведения о привлечении к административной ответственности, что послужило

¹ Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31. Ст. 5007.

² Постановление Правительства РФ от 21.07.2021 № 1230 (ред. от 16.11.2023) «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 30. Ст. 5804.

основанием для отнесения объектов контроля к более высоким категориям риска, а именно к чрезвычайно высокой категории риска¹.

С другой стороны, остается недооцененным вопрос правового регулирования возможности стимулирования контрольных лиц к выполнению обязательных требований.

В соответствии с Концепцией совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 года² основной задачей профилактики нарушений обязательных требований является стимулирование добросовестного поведения контролируемых лиц.

В качестве одного из средств стимулирования в Концепции предлагается для отдельных категорий объектов контроля реализовать рейтингование, которое позволит стимулировать контролируемых лиц соблюдать обязательные требования без угрозы применения штрафных санкций и, как следствие, снижение категории риска и применение общего режима государственного контроля (надзора).

На рейтинг подконтрольных субъектов может влиять, во-первых, количество нарушений обязательных требований, выявленных при проведении режимов государственного контроля (надзора) за предыдущие отчетные периоды. Во-вторых, попадание подконтрольных субъектов в реестр инцидентов – электронный ресурс, где могли бы фиксироваться все происшествия, вызванные нарушениями обязательных требований и повлекшие за собой причинение вреда (ущерба) охраняемым законам ценностям. Как заявил министр экономического развития М.Г. Решетников, большой упор делается на цифровизацию контрольной (надзорной) деятельности: Реестр инцидентов для контрольно-надзорных органов должен способствовать этому. Контрольные (надзорные) органы будут вести весь перечень инцидентов: что произошло, какое требование

¹ Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 19.09.2023 № Ф09-5863/23 по делу № А60-61161/2022 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=AUR&n=256929#uim0uLU4ac2uRjLc1> (дата обращения: 15.04.2024).

² Распоряжение Правительства РФ от 21.12.2023 № 3745-р (ред. от 17.06.2024) «Об утверждении Концепции совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 года» // Собрание законодательства РФ. 2024. № 1 (часть IV). Ст. 285.

нарушено, кроме того, инцидент должен быть увязан с нарушением конкретного требования¹. В-третьих, уровень цифровой зрелости подконтрольных субъектов. Правовое регулирование цифровой зрелости регламентируется в соответствии с подпунктом «д» пункта 2 Указа Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»: «в рамках национальной цели «Цифровая трансформация»: обеспечить достижение «цифровой зрелости» ключевых отраслей экономики и социальной сферы, в том числе здравоохранения и образования, а также государственного управления»².

По мнению В.И. Абрамова и В.Д. Андреева «Цифровая зрелость – это показатель, характеризующий степень цифровой трансформации отраслей, достигнутый организациями и государственными и муниципальными органами власти»³.

Цифровая зрелость подконтрольного субъекта, в частности в области промышленной безопасности, является важным индикатором при выборе режима государственного контроля (надзора). В ноябре 2021 г. утверждена стратегия цифровой трансформации обрабатывающих отраслей промышленности⁴, в рамках которой предусмотрено несколько приоритетных проектов: проект «Умное производство», проект «Цифровой инжиниринг», проект «Продукция будущего», проект «Новая модель занятости» нацелены на решение проблемы низкой производительности труда и нерационального использования ресурсов. Министерство промышленности и торговли Российской Федерации осуществляет мониторинг цифровой зрелости обрабатывающей промышленности на основе

¹ Минэкономразвития запустит Реестр инцидентов для контрольно-надзорных органов [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства экономического развития РФ. Режим доступа: https://www.economy.gov.ru/material/news/minekonomrazvitiya_zapustit_reestr_incidentov_dlya_kontrolno_nadzornyh_organov.html (дата обращения: 16.04.2024).

² Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» (утратил силу) // Собрание законодательства РФ. 2020. № 30. Ст. 4884.

³ Абрамов В.И., Андреев В.Д. Анализ стратегий цифровой трансформации регионов России в контексте достижения национальных целей // Вопросы государственного и муниципального управления. 2023. № 1. С. 89-119.

⁴ Распоряжение Правительства РФ от 07.11.2023 № 3113-р «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации обрабатывающих отраслей промышленности» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_461541/ (дата обращения: 17.04.2024).

анкетирования системообразующих предприятий, оценивается цифровая зрелость их основных и вспомогательных производственных процессов. В 2021 г. она находилась на уровне 44 и 49% соответственно¹.

Также, что касается стимулирования подконтрольных субъектов, оно может проводиться посредством реализации механизма добровольного декларирования выполнения обязательных требований или, например, добровольного страхования рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям. Так, в соответствии с пунктом 9 статьи 25 Федерального закона № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» предусмотрена возможность освобождения контролируемого лица от проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий в случае заключения договора страхования рисков причинения вреда (ущерба), если это предусмотрено правовым актом о виде контроля. Однако на сегодняшний день нет вида государственного контроля (надзора), при осуществлении которого применялось бы данное положение.

Явной проблемой правового регулирования является регламентация временных административно-правовых режимов государственного контроля (надзора): мораторий на проведение проверок; эксперимент по применению дистанционного контроля в области промышленной безопасности; государственный контроль (надзор) при реализации экспериментальных правовых режимов в сфере цифровых инноваций.

Мораторий на проведение проверок как административно-правовой режим государственного контроля (надзора) устанавливается Постановлением Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального

¹ Цифровая трансформация: ожидания и реальность: доклад НИУ ВШЭ: к XXIII Ясинской (Апрельской) международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества, 2022 г. / Г.И. Абдрахманова, С.А. Васильковский, К.О. Вишневский [и др.]; редакционная группа: Т.С. Зинина, П.Б. Рудник; Высшая школа экономики - национальный исследовательский университет. М.: Издательский дом Высшей школы экономики, 2022. 219 с.

контроля»¹, хотя по уровню правового регулирования это должен быть федеральный закон. Однако, данная мера была вызвана необходимостью оперативного реагирования на происходящие изменения, связанные с распространением коронавирусной инфекции². В соответствии с пунктом 1 данного постановления Правительства РФ в 2022 году не проводились плановые проверки (за некоторым исключением), которые устанавливались Федеральным законом № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и Федеральным законом № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». То есть нормативный правовой документ меньшей юридической силы отменяет действие положений документа большего по юридической силе.

Эксперимент по применению дистанционного контроля в области промышленной безопасности как административно-правовой режим государственного контроля (надзора) также устанавливается подзаконным нормативным правовым актом. В соответствии с пунктом 6 Постановления Правительства РФ № 2415 «О проведении эксперимента по внедрению системы дистанционного контроля промышленной безопасности»³ на время проведения эксперимента по внедрению дистанционного контроля промышленной безопасности на опасных производственных объектах при осуществлении постоянного государственного контроля (надзора) не осуществляется оценка:

– состояния зданий, сооружений, помещений опасного производственного объекта, территории или частей территории опасного производственного объекта, его цехов, участков, площадок, технических устройств, средств и оборудования;

¹ Постановление Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 (ред. от 18.07.2024) «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ. 2022. № 11. Ст. 1715.

² Мартынов А.В., Черников В.В. Мораторий на проверки как специальный метод регулирования контрольно-надзорной деятельности // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2023. № 1. С. 114-132.

³ Постановление Правительства РФ от 31.12.2020 № 2415 (ред. от 09.12.2023) «О проведении эксперимента по внедрению системы дистанционного контроля промышленной безопасности» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 3. Ст. 557.

- работоспособности приборов и систем контроля безопасности на объекте повышенной опасности;

- пригодности к использованию систем наблюдения, оповещения, связи и поддержки действий в случае аварии.

В соответствии с пунктом 11 данного Постановления Правительства РФ участники на время проведения эксперимента обеспечивают непрерывную передачу информации посредством системы дистанционного контроля промышленной безопасности. Однако, ни в Постановлении Правительства от 31.12.2020 № 2415 «О проведении эксперимента по внедрению системы дистанционного контроля промышленной безопасности», ни в соглашении о внедрении системы дистанционного контроля промышленной безопасности, которое подписывается между подконтрольным субъектом, обладающим опасным производственным объектом, и Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору, не предусмотрена ответственность за нарушения обязательных требований в рамках дистанционного контроля промышленной безопасности. Другими словами, Постановление Правительства РФ от 31.12.2020 № 2415 «О проведении эксперимента по внедрению системы дистанционного контроля промышленной безопасности» отменяет действие подпунктов а), б) и в) пункта 28 постановления Правительства РФ от 30.06.2021 № 1082 «О федеральном государственном надзоре в области промышленной безопасности»¹. Правовое регулирование дистанционного контроля в области промышленной безопасности еще не достаточно сформировано, однако внедрение данного эксперимента на обязательной основе для всех подконтрольных субъектов в сфере промышленной безопасности потребует более детальной регламентации в законодательстве, в том числе закрепления обязательного использования отечественных систем дистанционного контроля (надзора).

¹ Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1082 (ред. от 15.02.2023) «О федеральном государственном надзоре в области промышленной безопасности» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 28 (часть I). Ст. 5512.

Реализация государственного контроля (надзора) при осуществлении экспериментальных правовых режимов в сфере цифровых инноваций является самым обделенным с точки зрения правового регулирования режимом государственного контроля (надзора).

В соответствии с пунктом 9 статьи 3 Федерального закона № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» Правительство РФ вправе установить особенности осуществления отдельных видов государственного контроля (надзора) в рамках экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций, в том числе в отношении субъекта экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций в части его деятельности и результатов такой деятельности, а также используемых производственных объектов. Особенности осуществления государственного контроля (надзора) закрепляются в Программе экспериментального правового режима. Например, в Программе экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций по эксплуатации беспилотных авиационных систем в Камчатском крае, Ханты-Мансийском автономном округе - Югре, Чукотском автономном округе и Ямало-Ненецком автономном округе в пункте 46 установлено, что контрольные (надзорные) функции в рамках экспериментального правового режима осуществляются Федеральной службой по надзору в сфере транспорта при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в области гражданской авиации и федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности¹.

Однако, ни в Положение о федеральном государственном контроле (надзоре) в области гражданской авиации, ни в Положение о федеральном государственном контроле (надзоре) в области транспортной безопасности,

¹ Постановление Правительства РФ от 24.03.2022 № 462 (ред. от 31.01.2024) «Об установлении экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций и утверждении Программы экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций по эксплуатации беспилотных авиационных систем в Камчатском крае, Ханты-Мансийском автономном округе – Югре, Чукотском автономном округе и Ямало-Ненецком автономном округе» // Собрание законодательства РФ. 2022. № 13. Ст. 2119.

соответствующие изменения, устанавливающие особенности регулирования для участников экспериментальных правовых режимов не внесены до сих пор.

Установление определенного административно-правового режима государственного контроля (надзора) для предпринимателя должно означать применение в отношении него четко установленной в законе системы взаимоотношений с органами государственного контроля (надзора), а именно порядок осуществления данного режима; регистрация предпринимателя в реестре; периодичность плановых проверок; наименование допустимых административных процедур в рамках одной проверки; перечень обязательных требований, на проверку соблюдения которых направлены данные действия; характерные для данного режима индикаторы риска причинения вреда (ущерба), при выявлении которых контрольно-надзорный орган принимает решение об открытии надзорного производства; итоговые документы, принимаемые на различных этапах в рамках определенного режима; порядок их обжалования.

В качестве вывода можно отметить, современная система нормативного правового регулирования режимов государственного контроля (надзора) не является совершенной и требует дальнейшей корректировки.

На наш взгляд, правовое регулирование административно-правовых режимов государственного контроля (надзора) должно быть выстроено на основе Федерального закона № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

В частности в названный закон должно быть внесено понятие «административно-правовой режим государственного контроля (надзора)», «общий режим государственного контроля (надзора)», а также «специальный режим государственного контроля (надзора)».

Считаем недостаточным закрепления в главе 18 Федерального закона № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» только лишь трех постоянных режимов (ст. 96 Мониторинг, ст. 97 Постоянный государственный контроль (надзор), ст. 97.1 Постоянный рейд). Для автора диссертационного исследования видится

целесообразным в данной главе разместить статьи, закрепляющие все действующие режимы государственного контроля (надзора) на сегодняшний день, в том числе временные: мораторий на осуществление проверок, эксперимент по применению дистанционного контроля в области промышленной безопасности, а также осуществление государственного контроля при экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций.

На наш взгляд, необходимость закрепления данных режимов именно в законе вызвана степенью важности тех последствий, которые наступают при установлении и реализации режимов государственного контроля (надзора).

Большое значение при правовом регулировании режимов государственного контроля (надзора) имеют Положения о видах государственного контроля (надзора), которые закрепляют, в том числе, критерии отнесения объектов контроля (надзора) к категориям риска и установление того или иного вида режима государственного контроля (надзора). Однако, как было описано ранее, не все виды государственного контроля (надзора) осуществляются с применением риск-ориентированного подхода. Более того, Федеральный закон № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» вообще не содержит положения о реализации государственного контроля (надзора) с применением риск-ориентированного подхода. Данное упущение считаем ошибочным и видим важным закрепление в действующем законодательстве осуществления государственного контроля (надзора) в соответствии с этим подходом.

Таким образом, можно сделать вывод, что правовое регулирование административных режимов государственного контроля (надзора) на сегодняшний день находится в стадии разработки и апробирования. Особое внимание законодатель уделяет режимам государственного контроля (надзора) над подконтрольными объектами чрезвычайно высокой и высокой категории опасности, что обусловлено большими рисками причинения вреда (ущерба). Однако, имея в виду сущностные изменения понятия «административно-правовой режим» в сторону дозволистского регулирования, необходимо расширять

правовое регулирование на уровне законов, что позволит систематизировать контрольную (надзорную) деятельность и приведет к ее эффективности.

Глава 2. Практические проблемы установления и реализации административно-правовых режимов государственного контроля (надзора)

§ 1. Порядок установления и реализации временных режимов государственного контроля (надзора)

Глава 18 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» закрепляет порядок установления и осуществления Специальных режимов государственного контроля (надзора). К ним относятся: мониторинг, постоянный государственный контроль (надзор), постоянный рейд. Существенным признаком данных режимов является способ осуществления государственного контроля (надзора). Контрольные (надзорные) органы реализуют свои функции в рамках названных режимов постоянно, систематически, регулярно, непрерывно в целях предотвращения причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

Наряду с постоянными административно-правовыми режимами государственного контроля (надзора), целесообразно выделить временные режимы государственного контроля (надзора).

Понятие временных режимов государственного контроля (надзора) не закреплено законодательно, но имеет большое значение для эффективности осуществления государственного контроля (надзора).

Особенностью реализации данных режимов является осуществление государственного контроля (надзора) в течение конкретного срока, закрепленного в законодательстве.

На современном этапе развития контрольной (надзорной) деятельности временными режимами государственного контроля (надзора), по нашему мнению, можно считать мораторий на осуществление проверок, эксперимент по применению дистанционного контроля в области промышленной безопасности, а

также осуществление государственного контроля (надзора) во время действия экспериментальных правовых режимов.

В своем ежегодном послании Федеральному Собранию Российской Федерации Президент РФ В.В. Путин заявил «Нам нужны изменения в законы и подзаконные акты, которые уточнят и упорядочат полномочия надзорных органов»¹. Кроме того, был выбран курс на сокращение количества проверок: «Надо установить своего рода «мораторий» на проверки для малых предприятий — например, хотя бы на первые три года их работы». Так в Федеральный закон от 08.08.2001 № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» внесено изменение в статью 7, согласно которой «в отношении субъекта малого предпринимательства плановое мероприятие по контролю может быть проведено не ранее, чем через три года, с момента его государственной регистрации»².

Далее мораторий на проверки как временный административно-правовой режим государственного контроля (надзора) нашел свое закрепление в статье 26.1 Федерального закона от 26.12.2008 № 248-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Согласно данной статье мораторий на проверки действовал с 2016 по 2018 года, то есть не проводились плановые проверки в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, отнесенных в соответствии с положениями статьи 4 Федерального закона от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» к субъектам малого предпринимательства за исключением:

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ от 18.04.2002 (О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства) [Электронный ресурс] // Официальный Интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102160811&ysclid=m3d6f5twwp545142450> (дата обращения: 24.10.2024).

² Федеральный закон от 08.08.2001 № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» (утратил силу) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 33. Ст. 3436.

- если в отношении данного субъекта малого предпринимательства вынесено вступившее в законную силу постановление о назначении административного наказания за совершение грубого нарушения;
- либо принято решение о приостановлении и (или) аннулировании лицензии, выданной в соответствии с Федеральным законом от 4 мая 2011 года № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», и с даты окончания проведения проверки, прошло менее трех лет.

Если в отношении данных субъектов осуществляются отдельные виды государственного контроля (надзора), например, в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, эксплуатирующих опасные производственные объекты I или II класса опасности, федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности и федеральный государственный пожарный надзор будет исключением.

Как следует из Доклада Министерства экономического развития РФ «Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)» за 2017 год, количество проверок сократилось на 11% (в 2016 г. – на 22%, в 2015 г. – на 10%).

По данным из Ежегодного Аналитического доклада о Контрольно-надзорной и разрешительной деятельности в Российской Федерации за 2019 год количество проверок в 2016 году составляло – 1 234 008, а в 2018 – 1 016 326. То есть количество проверок сократилось на 17,6%.

В соответствии со статьей 26.2, которой был дополнен Федеральный закон от 26.12.2008 № 248-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» плановые проверки в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, которые являются субъектами малого предпринимательства, не проводятся в период с 1 января 2019 года по 31 декабря 2022 года, за некоторым исключением, а именно:

1) плановых проверок в рамках видов государственного контроля (надзора), по которым установлены категории риска, классы (категории) опасности, а также критерии отнесения деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска либо определенному классу (категории) опасности;

2) плановых проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих виды деятельности в сфере здравоохранения, сфере образования, социальной сфере, в области производства, использования и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации, например, оказание амбулаторно-поликлинической медицинской помощи, проверяется не чаще 1 раза в год; оказание скорой медицинской помощи – не чаще 1 раза в 2 года;

3) плановых проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при наличии у органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля информации о том, что в отношении указанных лиц ранее было вынесено вступившее в законную силу постановление о назначении административного наказания за совершение грубого нарушения, определенного в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, или административного наказания в виде дисквалификации, или административного приостановления деятельности, либо принято решение о приостановлении и (или) аннулировании лицензии, выданной в соответствии с Федеральным законом от 4 мая 2011 года № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»¹, и с даты окончания проведения проверки, по результатам которой вынесено такое постановление либо принято такое решение, прошло менее трех лет;

¹ Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «О лицензировании отдельных видов деятельности» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.

4) плановых проверок, проводимых по лицензируемым видам деятельности в отношении осуществляющих их юридических лиц, индивидуальных предпринимателей;

5) плановых проверок, проводимых в рамках:

- федерального государственного надзора в области обеспечения радиационной безопасности;

- федерального государственного контроля за обеспечением защиты государственной тайны;

- внешнего контроля качества работы аудиторских организаций, определенных Федеральным законом от 30 декабря 2008 года № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности»;

- федерального государственного надзора в области использования атомной энергии;

- федерального государственного пробирного надзора.

Однако наблюдается интересная тенденция – на фоне сокращения количества проверок возникает рост числа проверок по поручениям Правительства РФ и Президента РФ: более чем двукратный рост подобных проверок – с 7% в 2016 г. до 18,5% в 2019 г. По мнению Р.К. Кучакова, проверки по поручениям носят случайный характер и всегда проходят во внеплановом режиме, а также являются наиболее разрушительными для экономики, поскольку предполагают массовую проверку организаций в момент усиленного общественного внимания к проблеме (например, волна проверок торговых развлекательных центров по всей России после трагедии в Кемерово в ТРК «Зимняя вишня»). Автор считает, что такие проверки спровоцированы моральной паникой, за которой, как правило, следует ужесточение регулирования и рост административной нагрузки для всех организаций в отрасли.

Следующим этапом реализации моратория на проверки как временного режима государственного контроля (надзора) можно считать период с 1 апреля 2020 года, когда был установлен полный запрет на проведение плановых проверок в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства и

некоторых коммерческих организаций. Плановые проверки могли осуществляться только в отношении организаций или индивидуальных предпринимателей, чья деятельность или используемые производственные объекты отнесены к категории чрезвычайного высокого или высокого риска. Продление моратория в таком виде было связано с распространением новой коронавирусной инфекцией (COVID-19).

Как отмечает заместитель начальника Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства, начальник управления по надзору за соблюдением прав предпринимателей Артем Кононенко, уже сейчас можно однозначно сказать, что введенные весной 2020 года правительством страны беспрецедентные ограничения контрольно-надзорной деятельности в период пандемии стали ключевым фактором поддержки бизнеса и нормализации экономической ситуации¹.

Как следует из Аналитического доклада за 2020-2021 года «Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность», сокращение объема контрольной (надзорной) деятельности в 2020 г. происходило независимо от видов и форм проверок. В связи с экстраординарной ситуацией, вызванной распространением новой коронавирусной инфекцией (COVID 19) можно было ожидать, что в большей степени сократится количество плановых проверок и выездных проверок. Однако спад количества проведенных проверок был относительно равномерным: в 2020 г. по сравнению с 2019 г. количество плановых проверок сократилось на 67%, внеплановых — на 65%. Также на динамику не повлияла и форма проведения проверок: по сравнению с предыдущем годом в 2020 году выездные проверки стали проводить реже на 66%, а документарные — на 62% .

С принятием Постановления Правительства РФ от 10.03.2022 года № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» начался следующий этап реализации моратория как временного режима государственного контроля (надзора). В

¹ Интервью заместителя начальника Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства – начальника управления по надзору за соблюдением прав предпринимателей Артема Кононенко «Российской газете» [Электронный ресурс] // Генеральная прокуратура РФ. Режим доступа: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news?item=58083460> (дата обращения: 26.10.2024).

соответствии с данным Постановлением плановые контрольные (надзорные) мероприятия, а также плановые проверки проводятся только в отношении объектов контроля, отнесенных к категориям чрезвычайно высокого и высокого риска, а также опасные производственные объекты II класса опасности и гидротехнические сооружения II класса.

Кроме того, в соответствии с пп. г) п.2 Постановления Правительства от 10 марта 2022 г. № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» в некоторых случаях правомерна замена планового (надзорного) мероприятия профилактическим визитом. Данное положение имеет отношение, например, к деятельности по содержанию, разведению и убою свиней в рамках проведения федерального государственного ветеринарного контроля (надзора). По мнению В.П. Лагаевой, замена планового (надзорного) мероприятия профилактическим визитом имеет положительный эффект для бизнеса, в том числе, в сокращении временных затрат (один рабочий день профилактического визита вместо 10 рабочих дней документарной проверки или выездной проверки)¹.

Как видно из аналитического доклада за 2022 год число проверок снизилось в 2,6 раза в сравнении с 2021 годом. По данным на 2022 год в Российской Федерации существует около 23 млн. объектов контроля. С 2022 года все плановые проверки проводятся в соответствии с категориями риска. Так, 71% от общего количества объектов контроля отнесены к категории низкого риска, а значит в отношении данных объектов плановые контрольные (надзорные) мероприятия не осуществляются.

Объем контрольной деятельности в 2022 г. является минимальным с начала наблюдений. Это связано, в первую очередь, с антикризисными мероприятиями и действием моратория как режима государственного контроля (надзора). По сравнению с 2021 годом количество контрольно-надзорных мероприятий сократилось втрое.

¹ Лагаева В.П. О профилактическом визите как новом мероприятии профилактики нарушений обязательных требований индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами // Административное право и процесс. 2023. № 6. С. 69–71.

По мнению Е.И. Коневой, и Е.А. Жарковой, в настоящее время между государством и бизнесом осуществляется конструктивное и плодотворное взаимодействие, позволяющее оперативно выявлять риски, находить пути их предупреждения или преодоления, своевременно ставить ключевые задачи, требующие принятия наиболее эффективных решений¹.

Эффективность моратория на плановые проверки как временного режима государственного контроля (надзора) подтверждается продлением его действия до 2030. Постановлением Правительства РФ от 10.03.2023 № 372 внесены изменения в акты Правительства РФ, в том числе в Постановление Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля», а именно:

- возможность проведения плановых проверок только в отношении объектов контроля (надзора), отнесённых к категориям чрезвычайно высокого и высокого риска, опасным производственным объектам II класса опасности, гидротехническим сооружениям II класса, продлена до 2030 года;

- в отношении государственных и муниципальных учреждений дошкольного и начального общего образования, основного общего и среднего общего образования, объекты контроля которых отнесены к категориям чрезвычайно высокого и высокого риска, может проводиться обязательный профилактический визит продолжительностью один день. В случае обнаружения нарушения обязательных требований учредителю контролируемого лица выдаётся предписание об устранении выявленных нарушений;

- до 2030 года в рамках видов государственного контроля (надзора), муниципального контроля, порядок организации и осуществления которых регулируются Федеральным законом № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»², в отношении

¹ Конева Е.И., Жаркова Е.А. О проблемах и перспективах государственной поддержки развития малого и среднего предпринимательства в условиях санкций // Вестник Сибирского государственного университета путей сообщения: Гуманитарные исследования. 2023. № 2 (17). С. 38 – 44.

² Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31 (часть 1). Ст. 5007.

контролируемых лиц могут быть проведены обязательные профилактические визиты по поручению Президента Российской Федерации, по поручению Председателя Правительства РФ, по поручению Заместителя Председателя Правительства РФ.

Подводя промежуточный итог, можно отметить, что мораторий как временный режим государственного контроля (надзора) в том или ином виде реализуется с 2016 года. За время его реализации значительно снизилась административная нагрузка на хозяйствующие субъекты малого и среднего предпринимательства. С другой стороны, реализация моратория не привела к негативным последствиям, влекущим угрозу безопасности жизни и здоровья граждан или угрозу безопасности государству и обществу.

Не менее интересным является анализ Эксперимента по применению дистанционного контроля в области промышленной безопасности как временного административно-правового режима государственного контроля (надзора).

С 1 февраля 2021 года проводится эксперимент по внедрению системы дистанционного контроля промышленной безопасности, утвержденный Постановлением Правительства РФ от 31.12.2020 № 2415 «О проведении эксперимента по внедрению системы дистанционного контроля промышленной безопасности». Целью внедрения дистанционного контроля промышленной безопасности является управление рисками возникновения аварий на опасных производственных объектах, раннее распознавание и прогнозирование развития предаварийных ситуаций, обеспечение возможности принятия превентивных мер для предотвращения аварий¹.

С технической точки зрения, система дистанционного контроля промышленной безопасности представляет собой комплекс программно-аппаратных средств, обеспечивающих получение данных о параметрах технологических процессов, состоянии технических устройств, систем

¹ С 1 февраля 2021 г. по 31 декабря 2022 г. будет проводиться эксперимент по внедрению системы дистанционного контроля промышленной безопасности [Электронный ресурс] // СПС «Консультант плюс». Режим доступа: <https://www.consultant.ru/law/hotdocs/67072.html?ysclid=m3d71bhdqu191638911> (дата обращения: 28.10.2024).

противоаварийной защиты и организации производства от автоматизированных систем контроля опасных производственных объектов, а также обработку этих данных и передачу информации о показателях рисков возникновения аварий в Ростехнадзор.

Как следует из ежегодного отчета о деятельности Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по состоянию на 2022 год в сфере государственного контроля (надзора) в промышленной безопасности на поднадзорных опасных производственных объектах произошло 95 аварий и зафиксировано 139 несчастных случаев со смертельным исходом, что в целом меньше, чем в 2021 году (114 аварий и 202 несчастных случая со смертельным исходом).

Показатель аварийности на предприятиях нефтехимической и нефтеперерабатывающей промышленности составляет 11 аварий; на объектах магистрального трубопроводного транспорта – 7 аварий, на взрывопожароопасных производственных объектах хранения и переработки растительного сырья – 3 аварии, что является незначительным повышением по сравнению с 2021 года (10 аварий; 6 аварий; 2 аварии соответственно в 2021 году).

Вместе с тем произошло снижение показателей аварийности по направлениям надзора за производством, хранением и применением взрывчатых материалов промышленного назначения 1 авария (в 2021 году – 4), в угольной промышленности – 1 авария (в 2021 году – 4), на предприятиях оборонно-промышленного комплекса – 2 аварии (в 2021 году – 7) и химического комплекса – 5 аварий (в 2021 году – 8).

Причинами произошедших аварий и, как следствие, случаев смертельного травматизма на опасных производственных объектах являются следующие факты:

1. Допуск к работе неквалифицированного персонала, не прошедшего обучение и стажировку, назначение ответственных лиц, не прошедших аттестацию.

2. Нарушения работниками требований промышленной безопасности и охраны труда, отсутствие должного уровня производственной дисциплины вследствие неудовлетворительной организации и функционирования производственного контроля.

3. Нарушения технологии производства работ.

4. Эксплуатация оборудования за пределами установленного срока службы без проведения экспертизы промышленной безопасности.

Последствия от трех последних факторов из перечисленных можно было бы если не предотвратить, то минимизировать вследствие активного внедрения систем дистанционного контроля промышленной безопасности.

В настоящее время пилотные проекты по внедрению систем дистанционного контроля промышленной безопасности реализуются с ПАО «Лукойл» на нефтеперерабатывающем заводе ООО «ЛукойлВолгограднефтепереработка» и Морской ледостойкой стационарной платформе имени Ю. Корчагина; АО «СУЭК» на ряде шахт; ПАО «Сибур Холдинг» на предприятии нефтехимической обработки в г. Перми; ООО «УК «Металлоинвест» на предприятии АО «Оскольский электрометаллургический комбинат»; ПАО «Газпром нефть» на Омском нефтеперерабатывающем заводе

В 2019 году впервые «Ростелеком» совместно с «ЛУКОЙЛОм» презентовал пилотный проект по дистанционному мониторингу с применением «цифровых двойников» и управлению нефтегазовым оборудованием. Благодаря автоматизации процессов и контролю над удаленными объектами, управляющий персонал в любой момент может увидеть, что происходит на объекте, отреагировать на нештатную ситуацию и спрогнозировать, как изменятся результаты. Кроме того, эта технология позволит массово сократить время от момента отклонения показателей от нормы, до момента реагирования специалиста на сигнал.

Нельзя не согласиться с мнением профессора А.В. Мартынова, что «среди множества передовых технологий, технология «цифровой двойник» (Digital Twin) является интегратором практически всех сквозных цифровых технологий и

субтехнологий, выступает технологией-драйвером, обеспечивает технологические прорывы и позволяет высокотехнологичным компаниям переходить на новый уровень технологического и устойчивого развития на пути к промышленному лидерству на глобальных рынках»¹.

По мнению генерального директора ООО «Лукойл-Пермь» Олега Третьякова, раньше время простоя оборудования было очень серьезным. Эта технология помогает сократить за год порядка 28% потерь по добыче².

Однако, и для осуществления контрольной (надзорной) деятельности государства применение систем дистанционного контроля не является существенно новым. Подобные системы применяются в рамках реализации функций федерального и регионального государственного контроля (надзора) для выявления незаконных вырубок леса, зарастания сельскохозяйственных земель, нарушений строительства объектов, эксплуатации многоквартирных домов, выявления превышений предельно допустимой концентрации загрязняющих веществ в атмосферном воздухе, водных объектах, состояния архивного фонда.

Между тем, Постановлением Правительства от 22.12.2022 № 2384 «О внесении изменения в Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2020 г. № 2415» эксперимент по внедрению систем дистанционного контроля промышленной безопасности продлен на 2023 год.

Однако, крайне важно при внедрении цифровых технологий в процесс осуществления контрольной (надзорной) деятельности соблюдать принципы, закрепленные в Федеральном законе от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»³.

¹ Концепция правового регулирования использования информационных технологий в сфере государственного контроля и надзора в условиях «цифровой экономики»: результаты исследования: монография / А.В. Мартынов, М.В. Бундин, Е.В. Ширеева; Е.Н. Смирнова, М.Д. Прилуков, А.Э. Логинова; под науч. ред. д. ю. н., профессора А.В. Мартынова. Н. Новгород: Изд-во Нижегородского госуниверситета им. Н.И. Лобачевского, 2021. 250 с.

² «Меньше простоя и больше добычи»: в России запустили первые «умные» нефтяные скважины [Электронный ресурс] // Сетевое издание «Реальное время». Режим доступа: <https://realnoevremya.ru/articles/134176-v-perms-kom-krae-zapustili-pervye-umnye-neftyanye-skvazhiny> (дата обращения: 28.10.2024).

³ Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31 (часть 1). Ст. 5007.

Указом президента РФ от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития российской федерации на период до 2024 года»¹ развитию цифровизации в России было отведено стратегическое место. В соответствии с данным указом была сформирована национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации», одной из целей которых является создание механизмов формирования особых правовых режимов в любой из сфер цифровой экономики («регуляторных песочниц», «цифровых песочниц»).

Для достижения соблюдения баланса между административной нагрузкой в виде избыточной контрольной (надзорной) деятельности и гибких условий для экономического развития, в том числе с помощью прогресса в создании и применении инновационных технологий, законодателем предусмотрен особый институт – экспериментальные правовые режимы.

Еще один временный режим государственного контроля (надзора) связан с реализацией экспериментальных правовых режимов. Согласно Федеральному закону от 31.07.2020 № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» экспериментально-правовой режим в сфере цифровых инноваций – это применение в отношении участников экспериментального правового режима в течение определенного периода времени специального регулирования по направлениям разработки, апробации и внедрения цифровых инноваций. Статья 2 данного закона под цифровыми инновациями закрепляет новые или существенно улучшенные продукты (товар, работа, услуга, охраняемый результат интеллектуальной деятельности) или процесс, новые метод продаж или организационный метод в деловой практике, организации рабочих мест или во внешних связях, введенные в употребление, созданные или используемые по предусмотренным частью 2 этой же статьи направлениям, с применением технологий, утвержденных Постановлением Правительства от 28.10.2020 №1750 «Об утверждении перечня

¹ Указ Президента РФ 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.

технологий, применяемых в рамках экспериментальных правовых режимов в сфере цифровых инноваций». К таким технологиям относятся:

- нейротехнологии и технологии искусственного интеллекта, в том числе технологии в области компьютерного зрения, распознавания и синтеза речи, нейропротезирования;
- технологии работы с большими данными, в том числе в области прослеживания и интероперабельности данных, обогащения данных;
- квантовые технологии, в том числе в области квантовых вычислений, квантовых сенсоров и метрологии;
- производственные технологии, в том числе в области цифрового проектирования, «умного» производства, платформенных технологий для проектирования, инжиниринга, производства, мониторинга и логистики;
- технологии робототехники и сенсорики, в том числе в области нейросенсорики, интеллектуальных систем управления робототехническими системами;
- технологии систем распределенного реестра, в том числе в области организации и синхронизации данных, обеспечения целостности и непротиворечивости данных;
- технологии беспроводной связи, в том числе в области беспроводных сетей передачи данных, защищенной телекоммуникации;
- технологии виртуальной и дополненной реальности, в том числе в области средств разработки VR/AR-контента и технологий совершенствования пользовательского опыта (UX) со стороны разработчика, графического вывода;
- технологии промышленного интернета (интернет вещей), в том числе в области автономного принятия решений, программных и вычислительных систем для промышленного интернета;
- отраслевые цифровые технологии, в том числе технологии, направленные на цифровую трансформацию отраслей экономики, включая технологическую трансформацию процессов, задействованных в создании продуктов (услуг), а также технологий взаимодействия с контрагентами.

Законодательно закреплены восемь направлений для разработки, апробации и внедрения рассматриваемых выше цифровых технологий в рамках экспериментальных правовых режимов:

- в сфере медицинской деятельности;
- проектирование, производство и эксплуатация транспортных средств, в том числе беспилотных воздушных судов;
- сельское хозяйство;
- финансовый рынок;
- продажа товаров услуг работ дистанционным способом;
- архитектурно-строительное проектирование;
- предоставление государственных и муниципальных услуг и осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.
- промышленное производство.

Особенностью реализации экспериментальных правовых режимов («регуляторных песочниц», «цифровых песочниц») является то, что «при создании и функционирования регуляторных песочниц должно решаться несколько задач: сокращение временных и финансовых издержек, внедрение инновационных технологий, снижение рисков нарушения законодательства в условиях отсутствия правового регулирования данной экономической деятельности, возможность расширения в кратчайшие сроки сегмента инновационных продуктов, возможность регулятора напрямую контролировать действия участников площадки, своевременно убирать правовые барьеры, одновременно, обеспечивая защиту прав потребителей инновационных продуктов»¹.

По мнению Е.А. Куклиной, «регулятивные песочницы» – особый правовой режим, позволяющий юридическим лицам, занимающимся разработкой новых продуктов и услуг, проводить в ограниченной среде эксперименты по их

¹ Баракина Е.Ю. К вопросу установления экспериментального правового режима в области применения искусственного интеллекта // Российская юстиция. 2021. № 2. С. 65.

внедрению без риска нарушение действующего законодательства - это пример «умного» регулирования»¹.

Как следует из отчета Минэкономразвития РФ, за 2022 год установлены 6 экспериментальных правовых режимов. В сфере беспилотного авиационного транспорта: для грузовых перевозок экспериментально правовой режим установлен в Томской области; для грузовых перевозок и почтовых отправлений в Ямало-Ненецком автономном округе, Ханты-Мансийском автономном округе, а также на Камчатке и Чукотке. В сфере беспилотного наземного транспорта: для пассажирских перевозок Яндекс – тестирование в г. Москве осуществляет более 800 сотрудников Яндекса, в Иннополисе (Татарстан) 6 высокоавтоматизированных транспортных средств совершают более 100 поездок в сутки; грузовые перевозки на трассе М-11 «Нева», а также грузовые и пассажирские перевозки в 38 регионах. Кроме того, один экспериментально правовой режим установлен в сфере медицины: персональные медицинские помощники – к платформе подключено 400 персональных дистанционных устройств.

В соответствии с пунктом 9 статьи 3 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле» Правительством РФ устанавливаются особенности осуществления отдельных видов государственного контроля (надзора) в рамках экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций, в том числе в отношении субъекта экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций в части его деятельности и результатов такой деятельности, а также используемых производственных объектов.

Особенностью реализации государственного контроля (надзора) в рамках осуществления экспериментальных правовых режимов в названных сферах является закрепление положений об особенностях контрольной (надзорной) деятельности в программе экспериментального правового режима. В программе

¹ Куклина Е.А. «Регулятивные песочницы» как эффективный механизм реализации цифровой повестки // Большая Евразия: развитие, безопасность, сотрудничество. 2019. С. 265-268.

экспериментального правового режима закрепляются нормы, выпадающие из обязательного соблюдения для участников данного экспериментального правового режима, а также добавляются новые обязательные требования, соблюдение которых обязательно только для участников эксперимента. Так же в программе экспериментального правового режима уточняются органы, осуществляющие контрольные (надзорные) функции в рамках данного экспериментального правового режима, а также порядок осуществления этих функций.

В соответствии с Концепцией интеграции беспилотных воздушных судов в единое воздушное пространство РФ использование экспериментальных правовых режимов является основным механизмом реализации данной интеграции. Использование экспериментальных правовых режимов предусмотрено в рамках выделенных закрытых зон интеграционного тестирования, верификации и валидации разрабатываемых технологий интеграции беспилотных воздушных судов в единое воздушное пространство РФ.

Так в сфере цифровых инноваций по эксплуатации беспилотных авиационных систем экспериментальные правовые режимы действуют в Томской области; в Камчатском крае, Ханты-мансийском автономном округе – Югре, Чукотском автономном округе и Ямало-ненецком автономном округе; в Республике Башкортостан и в Самарской области¹. Кроме того, в 2023 году Правительство РФ установило экспериментальный правовой режим в сфере цифровых инноваций по эксплуатации сельскохозяйственных беспилотных авиационных систем, а также экспериментальный правовой режим в сфере цифровых инноваций «Аэрологистика».

Важно подчеркнуть, что в соответствии с 32 статьей Воздушного кодекса РФ беспилотная авиационная система – комплекс взаимосвязанных элементов, включающих в себя одно или несколько беспилотных воздушных судов и контроля полетом одного или нескольких беспилотных воздушных судов

¹ Экспериментальные правовые режимы в сфере цифровых инноваций в России [Электронный ресурс] // TAdviser. Режим доступа: <https://clck.ru/3ABYqN> (дата обращения: 10.04.2024).

(станцию внешнего пилота и линию управления беспилотными авиационными системами и контроля беспилотной авиационной системы), а также средства осуществления взлета и посадки беспилотных воздушных судов.

В соответствии с пунктом 8 Программы экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций «Аэрологистика» устанавливаются цели реализации режима: повышение экономической эффективности применения беспилотных авиационных систем за счет снижения расходов заказчика на услуги или эксплуатанта беспилотной авиационной системы на содержание множества разнотипных комплектов наземной посадочной инфраструктуры и получение возможности одним составом оборудования принимать на посадочную площадку любые типы беспилотных воздушных судов любых разработчиков.

Особенностью государственного контроля (надзора) в рамках названных экспериментальных правовых режимов в сфере цифровых инноваций является реализация контрольных (надзорных) функций Федеральной службой по надзору в сфере транспорта при осуществлении ею федерального государственного контроля (надзора) в области гражданской авиации и федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности.

Что касается цифровых инноваций в сфере беспилотного наземного транспорта, здесь нормативное правовое развитие получили следующие экспериментальные правовые режимы по предоставлению транспортных услуг с использованием высокоавтоматизированных транспортных средств на территории отдельных субъектов РФ.

В соответствии с информационно-аналитическим обзором Научного центра безопасности дорожного движения МВД РФ в сфере дорожно-транспортной аварийности в РФ за 2022 год девять из десяти дорожно-транспортных происшествий произошли из-за нарушения правил дорожного движения водителями транспортных средств. Всего совершено 111 178 таких дорожно-транспортных происшествий (87,7% от общего количества дорожно-транспортных происшествий), в которых погибли 11 927 и ранены 145 421 человек.

Основными видами нарушений правил дорожного движения, ставшими причинами дорожно-транспортных происшествий, в 2022 году являлись несоответствие скорости конкретным условиям движения, нарушение правил проезда перекрестков, нарушение правил расположения транспортного средства на проезжей части, неправильный выбор дистанции, нарушение правил проезда пешеходных переходов, выезд на полосу встречного движения.

Также остается актуальной проблематика аварийности с участием водителей с признаками опьянения – более десятой части (11,4%) в общем количестве дорожно-транспортных происшествий, а погибшие при этом четверть (25,1%) среди всех погибших.

Количество дорожно-транспортных происшествий с участием грузовых транспортных средств составляет 17 574 от общего количества, число погибших – 4 055, раненых – 22 309 человек. В 2022 году отмечено увеличение на 6,3% (441) количества ДТП, совершенных водителями грузовых транспортных средств с признаками опьянения.

Как считает Н.В. Румянцев и В.В. Журавлев, минимизировать эти угрозы безопасности дорожному движению, наряду с повышением эффективности экономической деятельности, призвано внедрение высокоавтоматизированных транспортных средств, способных, по некоторым данным, снизить аварийность на дорогах на 70–80%¹.

По мнению И.А. Евстигнеева и В.В. Шмытинского, с каждым годом технологии телекоммуникационных сетей развиваются, появляются новые программно-технические реализации, позволяющие наполнить интеллект автомобиля более обширной информацией для принятия оптимальных решений в процессе движения в реальных условиях автодорог². Системы основаны на беспроводной связи между автомобилями, которая позволяет им обмениваться информацией о состоянии на дорогах без участия человека. Это информация о

¹ Румянцев Н.В., Журавлев В.В. Проблемы правовой регламентации и пути их решения при применении огнестрельного оружия как меры государственного принуждения // Современная наука. 2021. № 6. С. 35-38.

² Евстигнеев И.А., Шмытинский В.В. Вопросы взаимодействия беспилотных транспортных средств с дорожной инфраструктурой // Транспорт Российской Федерации. 2019. № 6 (85). С. 17-22.

скорости движения, местонахождении, техническом состоянии автомобиля в режиме онлайн, а также существует возможность взаимодействия с окружающей обстановкой в реальном времени, что делает решения, принимаемые высокоавтоматизированными транспортными средствами, более разумными, поскольку база для их принятия становится существенно шире.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 17.10.2022 № 1849 «Об установлении экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций по эксплуатации высокоавтоматизированных транспортных средств в отношении реализации инициативы «беспилотные логистические коридоры» на автомобильной дороге общего пользования федерального значения М-11 «Нева»¹ устанавливается особый режим государственного контроля (надзора) над субъектами данного экспериментального правового режима.

Контрольно-надзорные функции в рамках данного экспериментального правового режима, в том числе функции по организации и проведению проверок соблюдения положения Программы данного экспериментального режима, реализуются Министерством внутренних дел Российской Федерации при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в области безопасности дорожного движения и надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства РФ о безопасности дорожного движения.

Так же, в соответствии с п. 3 Программы данного экспериментального правового режима, движение высокоавтоматизированных транспортных средств должно осуществляться с соблюдением Правил дорожного движения.

Однако Программой данного экспериментально правового режима закреплено, что некоторые требования, предписания, запреты и ограничения отдельных актов общего регулирования не подлежат применению в рамках

¹ Постановление Правительства РФ от 17.10.2022 № 1849 (ред. от 14.02.2024) «Об установлении экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций и утверждении Программы экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций по эксплуатации высокоавтоматизированных транспортных средств в отношении реализации инициативы «Беспилотные логистические коридоры» на автомобильной дороге общего пользования федерального значения М-11 «Нева» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации pravo.gov.ru. Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202210200037> (дата обращения: 10.04.2024).

реализации данного экспериментального правового режима, а значит не подлежат проверке со стороны контрольных (надзорных) органов.

Так, не подлежат применению в соответствии с п. 1 ст. 15 и абз. 3 п. 2 ст. 20 Федерального закона № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»¹: транспортные средства, предназначенные для участия в дорожном движении на территории РФ, а также составные части конструкций, которые должны быть в обязательном порядке сертифицированы в соответствии с законодательством РФ о техническом регулировании. Также юридические лица, индивидуальные предприниматели, осуществляющие перевозки пассажиров или грузов, должны создавать условия для повышения квалификации водителей и других работников автомобильного и городского наземного электрического транспорта, обеспечивающих безопасность дорожного движения. Кроме того, не попадает под обязательное применение участниками экспериментального правового режима ст. 6 Федерального закона № 196-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта»², в которой говорится об обязанности собственника транспортного средства по оформлению путевого листа на каждое транспортное средство, осуществляющее движение по дорогам при перевозке пассажиров, багажа, грузов в городском, пригородном и междугородном сообщении.

В соответствии с Программой об экспериментальном правовом режиме предусмотрено соблюдение особых требований, которые являются обязательными именно для участников экспериментального правового режима, в чем и проявляется особенность реализации государственного контроля (надзора) в сфере осуществления экспериментального правового режима. То есть для участников экспериментального правового режима с одной стороны предусмотрена отмена некоторых общих обязательных требований, а с другой – увеличение количества обязательных требований, которые подлежат контролю со

¹ Федеральный закон от 10.12.1995 № 196-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «О безопасности дорожного движения» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 50 (раздел 1). Ст. 4873.

² Федеральный закон от 08.11.2007 № 259-ФЗ (ред. от 19.10.2023) «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 46 (раздел 1). Ст. 5555.

стороны контрольных (надзорных) органов. Так, Программой рассматриваемого экспериментального правового режима предусмотрен порядок участия высокоавтоматизированных транспортных средств в дорожном движении: Министерство внутренних дел РФ вносит запись об отнесении соответствующего транспортного средства к категории высокоавтоматизированных транспортных средств посредством особой отметки в графе свидетельства о регистрации транспортного средства.

Специальные требования также установлены в отношении водителя-испытателя: наличие водительского удостоверения, подтверждающего право на управление транспортным средством соответствующей категории; стаж вождения в соответствующей категории не менее 3 лет; отсутствие случаев привлечения к административной ответственности за нарушения в области безопасности дорожного движения; отсутствие медицинских противопоказаний к управлению транспортным средством соответствующей категории.

Программой экспериментального правового режима чётко регламентирован порядок осуществления движения высокоавтоматизированным транспортным средством с участием водителя испытателя: местонахождение водителя-испытателя, недопустимость использования во время движения телефона, а также предусмотрена обязанность водителя-испытателя немедленно принять на себя управление высокоавтоматизированного транспортного средства в целях предотвращения аварийной ситуации. Кроме того, особые требования предъявляются к действиям диспетчера высокоавтоматизированного транспортного средства, а также оператора инфраструктуры, оператора беспилотной грузовой перевозки.

Увеличение количества обязательных требований, а именно положений, предписаний, запретов и ограничений для участников экспериментального правового режима служит дополнительным элементом безопасности дорожного движения для других участников.

Ст. 18 Федерального закона № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в РФ»¹ предусматривает мониторинг экспериментального правового режима и оценку эффективности и результативности, который осуществляется Министерством экономического развития РФ, а также Министерством транспорта РФ и Министерством промышленности и торговли РФ. Мониторинг представляет собой систему наблюдений, осуществляемых на постоянной основе посредством сбора, обобщения, систематизации и оценки информации о выполнении программы экспериментального правового режима. В соответствии с программой экспериментального правового режима субъекты обязаны предоставлять отчет о деятельности не реже, чем один раз в полгода, содержащий сведения оценки эффективности и результативности реализации экспериментального правового режима.

Результатом реализации экспериментального правового режима является распространение данной инновации на всю территорию Российской Федерации в том случае, если в процессе осуществления достигнуты цели и задачи данного экспериментального правового режима.

Как ожидается, использование беспилотных автомобилей на дорогах общего пользования повысит безопасность движения и будет способствовать созданию новых видов коммерческой деятельности, сократит издержки на оплату труда водителей на 30% до 2025 года, на топливо – на 28%.

Кроме того, Правительство РФ планирует к 2030 году сделать беспилотными 19,5 тысяч километров российских дорог общего пользования.

По мнению А.А. Мохова, в качестве основного недостатка существующего законодательного регулирования об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций следует указать очень узкую сферу его возможного

¹ Федеральный закон от 31.07.2020 № 258-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31 (часть 1). Ст. 5017.

действия. Видится необходимым внедрение экспериментального правового режима для драйверов инновационной экономики в целом¹.

Так же, А.Л. Благодир и И.Е. Михеева отмечают, что сегодня активная разработка высокоавтоматизированных транспортных средств, ставит различные задачи, связанные с массовым внедрением нового типа транспорта, одной из таких задач, является разработка законодательства, закрепляющего специальное регулирование отношений при использовании беспилотных транспортных средств².

Таким образом, говоря об особенностях реализации государственного контроля (надзора) при осуществлении экспериментальных правовых режимов, можно сделать вывод, что идея создания «цифровых песочниц» для апробации тех или иных технологий в сфере экономического развития неразрывно связана с установлением правового регулирования и что, немало важно, с необходимым и достаточным осуществлением государственного контроля (надзора). В тех сферах, где экспериментальные правовые режимы уже удалось установить, эта необходимость была вызвана потребностью в новых инструментах развития экономической деятельности. Безусловно, внедрение цифровых технологий повсеместно требует более тщательной проработки, как в правовой сфере, так и в технологической.

Однако, в сфере реализации государственного контроля (надзора) при экспериментальных правовых режимах есть области, требующие нормативного урегулирования. Например, вопрос со страхованием ответственности участников экспериментальных правовых режимов законодателем отведен на добровольное регулирование, что, на наш взгляд, может повлиять на безопасность граждан.

Временные режимы государственного контроля (надзора) являются самостоятельным и результативным инструментом осуществления контрольной (надзорной) деятельности. Кроме того, они имеют ряд схожих черт: их реализация

¹ Мохов А.А. Экспериментальный правовой режим как специальный правовой режим для драйверов инновационной экономики // Юрист. 2019. № 8. С. 19-25.

² Благодир А.Л., Михеева И.Е. Лизинг беспилотных транспортных средств: правовое регулирование и практика // Право и экономика. 2022. № 12 (418). С. 47-55.

ограничена во времени; как правило, распространяются не на всех участников экономической деятельности.

Временные режимы государственного контроля (надзора) направлены на снижение административного давления на хозяйствующие субъекты путем либо отмены обязательного для других хозяйствующих субъектов контрольного (надзорного) регулирования вообще, либо установления особого (специального) регулирования, исключающего некоторые общие обязательные требования, но обязывающего соблюдать персональные обязательные требования.

Целью реализации временных режимов государственного контроля (надзора) является уменьшение нагрузки на предпринимателей, сокращение бюрократических процедур и создание благоприятных условий для развития экономического сектора.

§ 2. Порядок установления и реализации постоянных режимов государственного контроля (надзора)

Постоянные режимы государственного контроля (надзора) относятся к особым режимам, их сущность, содержание и правовое регулирование отличается от общего режима государственного контроля (надзора). Кроме того, они устанавливаются там, где необходимо непрерывное участие контрольно-надзорных органов.

Постоянные административно-правовые режимы государственного контроля (надзора) устанавливаются с целями: во-первых, обеспечения минимизации опасных последствий в случае несоблюдения обязательных требований, во-вторых, для сокращения плановых контрольно-надзорных мероприятий и, как следствие, снижения административной нагрузки на хозяйствующие субъекты.

Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» в главе 18 закрепляет постоянные режимы государственного контроля (надзора). Всего в законе говорится о трех таких режимах: мониторинг (ст. 96), постоянный государственный контроль (надзор) (ст.97) и постоянный рейд (ст.97). Мониторинг, постоянный государственный контроль (надзор) и постоянный рейд являются режимами государственного контроля (надзора), осуществляемыми на постоянной основе.

Говоря о порядке установления и реализации постоянных режимов государственного контроля (надзора), необходимо рассмотреть правовое регулирование каждого из них.

В соответствии со статьей 96 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» мониторинг – это «режим дистанционного государственного контроля (надзора), заключающийся в целенаправленном, постоянном (систематическом, регулярном, непрерывном), опосредованном получении и анализе информации о деятельности граждан и организаций, об объектах контроля с использованием систем (методов) дистанционного контроля, в том числе с применением специальных технических средств, имеющих функции фотосъемки, аудио- и видеозаписи, измерения, должностными лицами контрольного (надзорного) органа в целях предотвращения причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям»¹.

Цель мониторинга как режима государственного контроля (надзора) – одновременное снижение административной нагрузки на бизнес и уменьшение рисков аварийных ситуаций на предприятиях, а также минимизация так называемого человеческого фактора.

На сегодняшний день мониторинг как режим государственного контроля (надзора) предусмотрен при реализации следующих видов контроля (надзора):

¹ Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31 (часть 1). Ст. 5007.

- федерального государственного контроля (надзора) в области обращения с животными¹;
- федерального государственного контроля (надзора) в области гражданской авиации²;
- федерального государственного контроля (надзора) в области торгового мореплавания и внутреннего водного транспорта³;
- федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности⁴.

Однако, в некоторых видах контроля (надзора) применяется дистанционный мониторинг. Например, в Программе развития угольной промышленности России на период до 2035 года⁵ одним из основных направлений развития данной отрасли, направленным на повышение эффективности государственного регулирования, является внедрение системы государственного дистанционного мониторинга состояния промышленной безопасности, предусматривающей автоматизированный сбор, фиксацию, обобщение, систематизацию и оценку информации о значениях параметров технологических процессов в целях определения состояния промышленной безопасности.

В 2021 году в «Правила безопасности в угольных шахтах», «Правила безопасности при разработке угольных месторождений открытым способом» и «Правила безопасности при переработке, обогащении и брикетировании углей» были введены новые требования федеральных норм и правил в области

¹ Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1089 (ред. от 26.01.2022) «О федеральном государственном контроле (надзоре) в области обращения с животными» (вместе с «Положением о федеральном государственном контроле (надзоре) в области обращения с животными») // Собрание законодательства РФ. 2021. № 28 (часть I). Ст. 5519.

² 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.

³ Постановление Правительства РФ от 29.06.2021 № 1047 (ред. от 30.11.2021) «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области торгового мореплавания и внутреннего водного транспорта» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 27 (часть III). Ст. 5425.

⁴ Постановление Правительства РФ от 29.06.2021 № 1051 (ред. от 14.12.2021) «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области транспортной безопасности и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 27 (часть III). Ст. 5429.

⁵ Распоряжение Правительства РФ от 13.06.2020 № 1582-р (ред. от 13.10.2022) «Об утверждении Программы развития угольной промышленности России на период до 2035 года» // «Собрание законодательства РФ. 2020. № 25. Ст. 3963.

промышленной безопасности, касающиеся осуществления дистанционного контроля – мониторинга.

Так п. 24 «Правил безопасности в угольных шахтах»¹ закрепляет, что в организациях по добыче угля подземным и открытым способом, а также осуществляющих его переработку, обогащение и брикетирование, должны применяться «многофункциональные системы безопасности (МФСБ), обеспечивающие мониторинг и предупреждение условий возникновения опасности геодинамического, аэрологического и техногенного характера, а также оперативный контроль соответствия технологических процессов заданным параметрам, применение систем противоаварийной защиты людей, оборудования и сооружений».

Пункт 560 «Правил безопасности при разработке угольных месторождений открытым способом»² закрепляет, что «угледобывающая организация должна осуществлять дистанционный мониторинг (контроль) параметров безопасности, регистрируемых многофункциональных систем безопасности угольного разреза. В рамках мониторинга (контроля) параметров безопасности угледобывающая организация должна обеспечить учет, анализ и оценку опасностей и передачу обработанной информации о выявленных изменениях контролируемых параметров безопасности угольного разреза и срабатывании систем противоаварийной защиты по каналам связи в территориальный орган Ростехнадзора».

Пунктом 31 Приказа Федеральной службы по экологическому, техногенному и атомному надзору № 428 «Правила безопасности при

¹ Приказ Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 8.12.2020 № 507 «Об утверждении федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Правила безопасности в угольных шахтах» (Зарегистрировано в Минюсте России 18.12.2020 № 61587) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_372172/ (дата обращения: 19.05.2024).

² Приказ Федеральной службы по экологическому, техногенному и атомному надзору от 10.11.2020 № 436 «Об утверждении федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Правила безопасности при разработке угольных месторождений открытым способом» (Зарегистрировано в Минюсте России 21.12.2020 № 61624) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_372494/ (дата обращения: 19.05.2024).

переработке, обогащении и брикетировании углей»¹ закрепляется, что «организация, осуществляющая деятельность по эксплуатации обогатительной фабрики должна осуществлять дистанционный мониторинг параметров безопасности, регистрируемых многофункциональных систем безопасности фабрики. В рамках мониторинга параметров безопасности организация должна обеспечить учет, анализ, оценку опасностей и хранение обработанной информации о выявленных критических изменениях контролируемых параметров безопасности фабрики и срабатывании систем противоаварийной защиты. В рамках проведения контрольных (надзорных) мероприятий организация должна предоставлять территориальному органу Ростехнадзора информацию по мониторингу параметров безопасности, регистрируемых многофункциональных систем безопасности фабрики. Запрещается воздействие на системы и средства, входящие в состав многофункциональных систем безопасности, в целях искажения, уничтожения, блокирования, и модификации получаемой информации многофункциональных систем безопасности».

Надо отметить, что Ростехнадзор успешно реализовал пилотные проекты дистанционного мониторинга на объектах нефтегазового комплекса. В 2015-2016 годах были созданы и реализованы пилотные проекты по внедрению системы мониторинга (дистанционного контроля) за состоянием промышленной безопасности на морской платформе МЛСП-1 (морская ледостойкая платформа) ООО «Лукойл-Нижневожскнефть» в Каспийском море и на опасном производственном объекте нефтехимической промышленности ПАО «Сибур» - установках по производству этилбензола и газофракционирования ЗАО «Сибур-Химпром». По словам заместителя руководителя Ростехнадзора в 2016 году С.Г. Радионовой: «Основная идея проекта основана на использовании риск-ориентированного подхода и заключается в оперативной оценке состояния объекта и прогнозировании рисков промышленной безопасности, что позволяет

¹ Приказ Федеральной службы по экологическому, техногенному и атомному надзору от 28.10.2020 года № 428 «Об утверждении Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Правила безопасности при переработке, обогащении и брикетировании углей» (Зарегистрировано в Минюсте России 21.12.2020 № 61627) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_372325/ (дата обращения: 20.05.2024).

перейти к проактивному управлению рисками промышленной безопасности, принимать превентивные меры по недопущению аварий и инцидентов на ОПО»¹.

Помимо обеспечения минимизации опасных последствий в случае несоблюдения обязательных требований, мониторинг как административно-правовой режим государственного контроля (надзора) имеет также цель – снижение административного давления на бизнес посредством замены плановых проверок опосредованным получением и анализом информации о деятельности граждан и организаций должностными лицами контрольного (надзорного) органа в целях предотвращения причинения вреда охраняемым законом ценностям.

Федеральный закон № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ» различает добровольный и обязательный мониторинг как административно-правовой режим государственного контроля (надзора). Статья 96 закрепляет основание для установления добровольного мониторинга – заявление контролируемого лица на условиях соглашения с контрольным (надзорным) органом.

Однако, для осуществления перехода на добровольный мониторинг необходимо соблюдение ряда критериев. Во-первых, контролируемое лицо должно соответствовать требованиям, предъявляемым для мониторинга. То есть не каждый хозяйствующий субъект может реализовать статью 96 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ». Например, пункт 91 Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области транспортной безопасности² устанавливает следующие требования, которым должен соответствовать контролируемый субъект для перехода на мониторинг: наличие объектов транспортной инфраструктуры; оснащение объекта транспортной инфраструктуры техническими средствами

¹ Буйновский С.Н. От работников нефтяной и газовой промышленности зависит будущее всего мира // Безопасность труда в промышленности. 2016. № 9. С. 3-9.

² Постановление Правительства РФ от 29.06.2021 № 1051 (ред. от 14.12.2021) «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области транспортной безопасности и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 27 (часть III). Ст. 5429.

обеспечения транспортной безопасности; обеспечение доступа к данным с технических средств обеспечения транспортной безопасности.

Во-вторых, для осуществления мониторинга как режима государственного контроля (надзора) необходима техническая готовность к информационному взаимодействию самого контролируемого лица и контрольного (надзорного) органа.

После чего контрольный (надзорный) орган выносит решение о возможности осуществления мониторинга. Добровольный мониторинг как административно-правовой режим государственного контроля (надзора) реализуется на основании соглашения между контролируемым лицом и контрольным (надзорным) органом.

Важным условием осуществления добровольного мониторинга является готовность и возможность контролируемого лица производить техническое оснащение и сопровождение мониторинга на своих объектах за свой счет. Положение, в соответствии с которым контролируемое лицо должно за собственные средства обеспечивать себя оборудованием, необходимым для установления режима мониторинга, считаем необоснованным. Для повышения эффективности и результативности государственного контроля (надзора), на наш взгляд, переход от плановых проверок к постоянному мониторингу должен стимулироваться и поощряться и тем более обеспечиваться материально.

Прекращается добровольный мониторинг решением уполномоченного должностного лица контрольного (надзорного) органа в случаях: выявления несоответствия контролируемого лица необходимым требованиям; неисполнения контролируемым лицом соглашения о мониторинге; желанием контролируемого лица прекратить осуществление мониторинга оформленным заявлением.

Пункты 12-17 статьи 96 Федерального закона № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ» закрепляют обязательный мониторинг как режим государственного контроля (надзора). Отличительной чертой обязательного мониторинга является его реализация в части технического оснащения и сопровождения за счет средств

соответствующего бюджета бюджетной системы РФ. Однако, многое в осуществлении обязательного мониторинга также должно регулироваться Положением о виде контроля (надзора): критерии контролируемых лиц (объектов), подлежащих обязательному мониторингу; порядок организации и осуществления обязательного мониторинга.

Кроме того, важно отличать мониторинг как режим государственного контроля (надзора) и мониторинг безопасности, закрепленный в статье 74 Федерального закона № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». По мнению Н.М. Заславской, «термин «мониторинг» применительно к контрольным отношениям в области охраны окружающей среды употребляется в словосочетании «мониторинг безопасности», который рассматривается как синоним термина «наблюдение за соблюдением обязательных требований» и понимается как сбор, анализ данных об объектах контроля, имеющихся 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, данных из сети Интернет, иных общедоступных данных, а также данных, полученных с использованием работающих в автоматическом режиме технических средств фиксации правонарушений, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи»¹.

Статья 96 Федерального закона № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ» имеет отсылочный характер, направляя правоприменителя к положению о виде контроля. Для реализации мониторинга необходимо закрепление в положении о виде контроля порядка подключения контролируемого лица (объекта) к автоматизированным информационным системам сбора и обработки данных, специальным

¹ Заславская Н.М. Особенности разграничения полномочий в сфере охраны окружающей среды между федеральными и региональными органами исполнительной власти на современном этапе // Экологическое право. 2023. № 4. С. 21-28.

техническим средствам, имеющим функции фотосъемки, аудио- и видеозаписи, измерения, а также порядка доступа к указанным системам, характеристики автоматизированных информационных систем сбора и обработки данных, требования к необходимому программному обеспечению.

Несмотря на это, Положение о Федеральном государственном контроле (надзоре) в области торгового мореплавания и внутреннего водного транспорта, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 29.06.2021 №1047, в пункте 94 закрепляет, что все детали осуществления мониторинга (порядок подключения контролируемого лица к автоматизированным информационным системам сбора и обработки данных, порядок доступа, характеристики систем, места их установки, количество, требования к программному обеспечению и т. д.) определяются соглашением между контролируемым лицом и руководителем контрольного (надзорного) органа.

В Положении о Федеральном государственном контроле (надзоре) в области обращения с животными, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 30.06.2021 № 1089, в пунктах 58 и 59 говорится, что характеристики автоматизированных информационных систем сбора и обработки данных, средств сбора или фиксации информации, а также программное обеспечение должны обеспечивать осуществление мониторинга, а также количество необходимого оборудования, программного обеспечения, места их установки определяются уполномоченными должностными лицами контрольного (надзорного) органа по согласованию с контролируемым лицом.

Определение и закрепление регламента осуществления мониторинга, в том числе определение порядка подключения контролируемого лица (объекта) к автоматизированным информационным системам сбора и обработки данных, определения характеристик программного обеспечения, количества и мест их размещения, необходимо производить на уровне Положения о виде контроля, а не оставлять регулирование данных вопросов на уровне соглашения о мониторинге между контролируемым лицом и органом контроля (надзора).

Согласно действующей концепции цифровизации контроля, в мониторинге, как в специальном административно-правовом режиме государственного контроля (надзора), заложен огромный потенциал для массового перехода если не всех, то многих видов контроля (надзора) на проведение его в дистанционном формате. Кроме того, согласно действующим нормам, контролируемое лицо, находящееся под мониторингом, освобождается от плановых проверок по соблюдению обязательных требований, что также подчеркивает важность регламентации данного режима контрольной (надзорной) деятельности на уровне Правительства РФ.

Примером успешной реализации цифровых начал контрольно-надзорной деятельности является сотрудничество Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и ПАО «Газпром нефть». В 2022 году был запущен сервис дистанционных проверок с технологией дополненной реальности¹. В соответствии с Приказом Росприроднадзора закрепляется новый формат передачи данных о показателях выбросов загрязняющих веществ и сбросов загрязняющих веществ по информационно-телекоммуникационным сетям. Планируется передавать информацию об объектах, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду напрямую в государственный реестр объектов с помощью применения автоматических средств измерения и учета показателей выбросов².

Анализ Положений о некоторых видах государственного контроля (надзора), закрепляющих мониторинг как режим государственного контроля (надзора), позволяет сделать вывод, что, несмотря на вступление в силу Федерального закона № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и

¹ Росприроднадзор и «Газпром нефть» запускают сервис дистанционных проверок с технологией дополненной реальности [Электронный ресурс] // Федеральная служба по надзору в сфере природопользования. Режим доступа: https://rpn.gov.ru/news/rosprirodnadzor_i_gazprom_neft_zapuskayut_servis_distantsonnykh_proverok_s_tekhnologiy_dopolnennoy/?sphrase_id=1111711 (дата обращения: 04.06.2024).

² Приказ Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 25.08.2022 № 382 «Об утверждении формата передачи данных о показателях выбросов загрязняющих веществ и (или) сбросов загрязняющих веществ по информационно-телекоммуникационным сетям с автоматических средств измерения и учета показателей выбросов загрязняющих веществ и (или) сбросов загрязняющих веществ в технические средства фиксации и передачи информации в государственный реестр объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду» (Зарегистрирован в Министерстве Юстиции 27.12.2022 № 71823) [Электронный ресурс] // Министерство юстиции РФ. Режим доступа: <https://minjust.consultant.ru/documents/34091> (дата обращения: 05.06.2024).

муниципальном контроле в РФ» в 2021 году, некоторые его нормы являются на данный момент скорее рамочными и требуют тщательной проработки как в технической сфере – например, создание, апробацию и внедрение отечественного программного обеспечения, так и в правовой сфере.

Статья 97 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» закрепляет регулирование постоянного государственного контроля (надзора): под постоянным государственным контролем (надзором) понимается режим государственного контроля (надзора), который заключается в возможности постоянного пребывания инспекторов на объектах постоянного государственного контроля (надзора) и совершении ими контрольных (надзорных) действий в целях предотвращения причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, обеспечения соблюдения обязательных требований на таких объектах.

Как уже отмечалось выше, впервые понятие «режим постоянного государственного контроля (надзора)» появилось в Федеральном законе № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

В 2011 г. в данный закон был введен режим постоянного государственного контроля (надзора), используемый только для трех видов контроля, осуществляемого Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор), а в 2015 г. данная форма была распространена так же на надзор в области драгоценных металлов и камней. В соответствии со статьей 13.1 данного закона в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, эксплуатирующих объекты повышенной опасности и осуществляющих на этих объектах технологические процессы, представляющие опасность причинения вреда жизни или здоровью людей, окружающей среде, безопасности государства, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, устанавливается

режим постоянного государственного контроля (надзора), предусматривающий возможность постоянного пребывания уполномоченных должностных лиц органов государственного контроля (надзора) на объектах повышенной опасности и проведение указанными лицами мероприятий по контролю за состоянием безопасности и выполнением мероприятий по обеспечению безопасности на таких объектах.

Анализ двух статей позволяет сделать вывод, что в Федеральном законе от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» законодатель уходит от перечисления характеристик объектов, на которых устанавливается режим постоянного государственного контроля (надзора).

Подконтрольные объекты, на которых устанавливается режим постоянного государственного контроля (надзор), закрепляются в Положениях о видах контроля (надзора) и это, как правило, объекты повышенной опасности с высоким риском причинения ущерба (вреда) охраняемым законам ценностям.

А вообще, идеи о постоянном государственном надзоре как методе сокращения количества несчастных случаев на угольных шахтах, появлялись задолго до принятия названных законов.

Так, в сборнике «Труды первого Всесоюзного горного научно-технического съезда»¹ (14–27 апреля 1926 г.) опубликована статья горного инженера Б.Ф. Гриндлера о состоянии горного надзора на шахтах Донецкого бассейна. Участвуя в октябре–ноябре 1925 г. в обследовании угольных шахт (газовых рудников) Донецкого бассейна, горный инженер Б.Ф. Гриндлер имел возможность убедиться в том, что надзор за их функционированием ведется без плана и без определенного метода и не соответствует ни квалификации занимающихся им работников, ни средствам, которые на него тратятся. Анализируя ситуацию, Б.Ф. Гриндлер размышлял, что на помощь контрольно-надзорной деятельности

¹ Труды Первого Всесоюзного горного научно-технического съезда: 14-27 апреля 1926 г. / ВСНХ СССР. Центр. орг. бюро. 1-й Всесоюз. горн. науч.-техн. съезд 14-27 апр. 1926 г. Москва: ЦУП ВСНХ СССР, 1926-1928. Т. 9: Доклады, заслушанные в секции техники безопасности и её подсекции нормирования труда и организации производства. Т. 9. 1928. С. 110-115.

приходит: «хронометраж, статистические и производственные отчеты и калькуляция, которые дают возможность, не будучи в шахте, увидеть и проанализировать наиболее слабые стороны того или иного вопроса и указать способы к устранению замеченных дефектов и упущений». С технической точки зрения, Б.Ф. Гриндлер описывает техническую сторону реализации постоянного надзора как сопоставление данных о количестве воздуха, который поступает в шахту. Иметь эти данные можно удаленно, то есть не бывая в руднике, судить о правильности проветривания, распределения струй в выработках.

Доктор технических наук С.Н. Подображин в своей статье «О надзоре за состоянием промышленной безопасности в угольных шахтах» отмечает, что «Предложенные горным инженером Б.Ф. Гриндлером методические подходы к ведению надзорной деятельности за состоянием промышленной безопасности в угольных шахтах актуальны и в настоящее время и реализованы в действующих нормативных правовых актах»¹, а именно 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» и в Федеральном законе от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

В соответствии с пунктом 2 статьи 97 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» постоянный государственный контроль (надзор) может вводиться при осуществлении следующих видов контроля (надзора):

- федерального государственного надзора в области промышленной безопасности²;
- федерального государственного надзора в области безопасности гидротехнических сооружений¹;

¹ Подображин С.Н. «О надзоре за состоянием промышленной безопасности в угольных шахтах» // Безопасность труда в промышленности. 2015. № 10. С. 48-51.

² Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1082 (ред. от 15.02.2023) «О федеральном государственном надзоре в области промышленной безопасности» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 28 (часть I). Ст. 5512.

- федерального государственного пробирного надзора²;
- федерального государственного пожарного надзора³;
- федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности⁴.

В соответствии с пунктом 24 Положения о федеральном государственном надзоре в области промышленной безопасности⁵ на опасных производственных объектах I класса опасности устанавливается режим постоянного государственного контроля (надзора), который осуществляется территориальными органами Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору.

При осуществлении постоянного государственного надзора на опасных производственных объектах уполномоченными должностными лицами могут осуществляться следующие контрольные (надзорные) действия: осмотр; опрос; получение письменных объяснений; истребование документов; эксперимент, с целью проведения оценки:

1) состояния зданий, сооружений, помещений опасного производственного объекта, территории или частей территории опасного производственного объекта, его цехов, участков, площадок, технических устройств, средств и оборудования;

2) работоспособности приборов и систем контроля безопасности на опасном производственном объекте;

3) пригодности к использованию систем наблюдения, оповещения, связи и поддержки действий в случае аварии;

¹ Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1080 (ред. от 03.05.2024) «О федеральном государственном надзоре в области безопасности гидротехнических сооружений» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 28 (часть I). Ст. 5510.

² Постановление Правительства РФ от 25.06.2021 № 105 (ред. от 21.10.2023) «О федеральном государственном пробирном надзоре» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 27 (часть III). Ст. 5402.

³ Постановление Правительства РФ от 12.04.2012 № 290 (ред. от 17.04.2024) «О федеральном государственном пожарном надзоре» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 17. Ст. 1964.

⁴ Постановление Правительства РФ от 29 июня 2021 г. № 1051 (ред. от 01.03.2022) «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области транспортной безопасности и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 27. Ст. 5429.

⁵ Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1082 (ред. от 15.02.2023) «О федеральном государственном надзоре в области промышленной безопасности» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 28 (часть I). Ст. 5512.

4) обеспечения охраны и контрольно-пропускного режима на опасном производственном объекте (за исключением объектов, обеспечение безопасности которых осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2011 г. № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса»);

5) организационно-распорядительной, технической, разрешительной, учетной и иной документации, наличие которой на опасном производственном объекте предусмотрено обязательными требованиями, ее соответствия указанным требованиям;

6) сведений о результатах производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности;

7) сведений, подтверждающих соблюдение юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем, эксплуатирующими опасные производственные объекты, обязательных требований;

8) сведений о планируемых юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем, эксплуатирующими опасные производственные объекты, мероприятиях на объекте, относящихся к деятельности, в отношении которой установлены обязательные требования, на предмет своевременности, полноты и достаточности;

9) организации работы комиссий по расследованию причин инцидентов на опасных производственных объектах;

10) соблюдения на опасном производственном объекте требований по проведению проверки знаний рабочих, их инструктажа по безопасности, стажировки на рабочем месте;

11) организации работы аттестационных комиссий по аттестации в области промышленной безопасности организации, эксплуатирующей опасный производственный объект;

12) выполнения мероприятий по устранению причин аварий и инцидентов на опасном производственном объекте, профилактике аварий и инцидентов;

13) правильности идентификации опасного производственного объекта;

14) организации и функционирования системы управления промышленной безопасностью;

15) готовности юридического лица, индивидуального предпринимателя, эксплуатирующих опасные производственные объекты, к действиям по локализации и ликвидации последствий аварии в соответствии с планом мероприятий по локализации и ликвидации последствий аварий на опасных производственных объектах.

В соответствии с федеральным законом от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»¹ опасными производственными объектами I класса опасности являются предприятия или их цехи, участки, площади, а также иные производственные объекты, которые имеют самый высокий уровень потенциальной опасности аварий для жизненно важных интересов личности и общества.

В соответствии с Классификацией опасных производственных объектов, закрепленной в Приложении 2 Федерального закона от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» I класс опасности устанавливается:

1) для объектов по хранению химического оружия, объектов по уничтожению химического оружия и опасных производственных объектов спецхимии;

2) для шахт угольной промышленности, а также иных объектов ведения подземных горных работ на участках недр, где могут произойти:

- взрывы газа и (или) пыли;
- внезапные выбросы породы, газа и (или) пыли;
- горные удары;
- прорывы воды в подземные горные выработки.

Соответственно, режим постоянного государственного контроля (надзора) устанавливается, во-первых, на объектах по хранению химического оружия,

¹ Федеральный закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ (ред. от 14.11.2023) «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3588.

объектах по уничтожению химического оружия и опасных производственных объектах спецхимии.

Объектов по хранению и уничтожению химического оружия в РФ насчитывается шесть: объект «Горный» - Саратовская область, объект «Почеп» - Брянская область, объект «Марадыковский» - Кировская область, объект «Щучье» - Курганская область, объект «Кизнер» и объект «Камбарка» - Удмуртская Республика, объект «Леонидовка» - Пензенская область. С начала 2000-х годов Российская Федерация проводила масштабную операцию по уничтожению химического оружия, которая осуществлялась под непрерывным надзором контрольно-надзорных органов. На 2017 год все химическое оружие, хранящееся на территории РФ было уничтожено, а территории объектов очищены от последствий ликвидации химических веществ и переоборудованы¹. Так, крупнейший завод по хранению и уничтожению химического оружия «Марадыковский» в 2022 году передан в ведение Федерального регионального оператора для модернизации и переоборудования для решения задачи по эффективной и безопасной переработке отходов I и II классов во вторичные востребованные в промышленности продукты.

Во-вторых, к опасным производственным объектам I класса относятся объекты, на которых ведутся горные работы (за исключением добычи, осуществляемой открытым способом без применения взрывных работ), работы по обогащению полезных ископаемых, а именно где могут произойти взрывы газа или пыли; внезапные выбросы породы, газа, пыли; горные удары; прорывы воды в подземные горные выработки.

В 2018 году к поднадзорным объектам I класса опасности, на которых устанавливался режим постоянного государственного контроля, относятся 60 шахт; в 2019 году к таким объектам относятся 59 шахт; в 2020 году к объектам I класса опасности относятся 89 шахт; в 2021 году к объектам I класса опасности -

¹ В России полностью уничтожено химическое оружие [Электронный ресурс] // Министерство промышленности и торговли РФ. Режим доступа: https://minpromtorg.gov.ru/press-centre/news/v_rossii_polnostiu_unichtozhenno_khimicheskoe_oruzhie (дата обращения: 17.06.2024).

91 шахта¹. Динамика показателей говорит о том, что подконтрольных объектов промышленной опасности I класса, на которых необходимо осуществлять административно-правовой режим постоянного государственного контроля (надзора), становится больше с каждым годом. Общее число смертельно травмированных человек в 2018 году – 17; в 2019 году – 15; в 2020 году – 15; в 2021 году – 67 человек. Резкий скачек в показателях смертности за 2021 год вызван аварией в Кемеровской области². За 2022 год на поднадзорных объектах зарегистрирована 1 авария и 7 несчастных случаев со смертельным исходом; за 2023 – аварий не зарегистрировано, но произошло 11 несчастных случаев со смертельным исходом³.

В 2022 году в рамках режима постоянного государственного контроля (надзора) проведено 24 213 контрольных (надзорных) мероприятий и действий, в 2023 – 25 686.

Актуальность обеспечения промышленной безопасности переоценить трудно. Статья 1 Федерального закона от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности»⁴ определяет промышленную безопасность как «состояние защищенности жизненно важных интересов личности и общества от аварий на опасных производственных объектах и последствий указанных аварий». Реализация контрольно-превентивных мер снижает ущерб от промышленных аварий, позволяет уменьшить масштаб стихийных бедствий, а также сократить возможные жертвы и социальные последствия.

Режим постоянного государственного контроля (надзора) также устанавливается на гидротехнических сооружениях.

¹ Ежегодные отчеты о деятельности Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору за 2018, 2019, 2020, 2021 годы [Электронный ресурс] // Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору. Режим доступа: https://www.gosnadzor.ru/public/annual_reports/ (дата обращения: 28.06.2024).

² Справочно: 25.11.2021 г. в АО ХК «СДС-Уголь» в ООО «Шахта «Листвяжная» (Кемеровская область, г. Белово) произошел взрыв метановоздушной смеси. Погиб 51 человек (46 шахтеров, 5 спасателей).

³ Ежегодные отчеты о деятельности Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору за 2022, 2023 годы [Электронный ресурс] // Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору. Режим доступа: https://www.gosnadzor.ru/public/annual_reports/ (дата обращения: 28.06.2024).

⁴ Федеральный закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3588.

Федеральный закон от 21.07.1997 № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений»¹ в статье 3 закрепляет понятие гидротехнических сооружений – это плотины, здания гидроэлектростанций, водосбросные, водоспускные и водовыпускные сооружения, туннели, каналы, насосные станции, судоходные шлюзы, судоподъемники; сооружения, предназначенные для защиты от наводнений, разрушений берегов и дна водохранилищ, рек; сооружения (дамбы), ограждающие хранилища жидких отходов промышленных и сельскохозяйственных организаций; устройства от размывов на каналах, а также другие сооружения, здания, устройства и иные объекты, предназначенные для использования водных ресурсов и предотвращения негативного воздействия вод и жидких отходов, за исключением объектов централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения.

В соответствии с Постановлением Правительства от 30.06.2021 №1080 «О федеральном государственном надзоре в области безопасности гидротехнических сооружений»² гидротехнические сооружения подразделяются на классы в зависимости от класса опасности гидротехнического сооружения, вероятного вреда при аварии гидротехнического сооружения и уровня безопасности. Гидротехническому сооружению присваивается один из четырех классов опасности:

- I класс – гидротехническое сооружение чрезвычайно высокой опасности;
- II класс – гидротехническое сооружение высокой опасности;
- III класс – гидротехническое сооружение средней опасности;
- IV класс – гидротехническое сооружение низкой опасности.

Одним из основных документов гидротехнического сооружения, позволяющим зарегистрировать его в Российском регистре гидротехнических сооружений, является декларация безопасности гидротехнического сооружения.

¹ Федеральный закон от 21.07.1997 № 117-ФЗ (ред. от 29.05.2023) «О безопасности гидротехнических сооружений» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3589.

² Постановление Правительства от 30.06.2021 № 1080 (ред. от 03.05.2024) «О федеральном государственном надзоре в области безопасности гидротехнических сооружений» (вместе с «Положением о федеральном государственном надзоре в области безопасности гидротехнических сооружений») // Собрание законодательства РФ. 2021. № 28 (часть I). Ст. 5510.

Она предполагает всестороннюю оценку риска аварии и связанной с ней угрозы, а также разработку мероприятий, направленных на снижение масштаба последствий аварии и размера ущерба, нанесенного в случае аварии на опасном производственном объекте. В п.2 статьи 14 Федерального закона от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»¹ устанавливается обязательность разработки декларации промышленной безопасности для опасных производственных объектов I и II классов опасности самим хозяйствующим субъектом, на котором эксплуатируются опасные объекты.

Отсутствие государственной регистрации гидротехнического сооружения является административным правонарушением, влекущим за собой ответственность по ч.1 ст.9.1 КоАП РФ.

Положение о Федеральном государственном надзоре в области безопасности гидротехнических сооружений² закрепляет порядок установления и реализации режима постоянного государственного контроля (надзора) на гидротехнических сооружениях I класса. Постоянный государственный надзор в области безопасности гидротехнических сооружений осуществляется территориальными органами Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору.

Реализация постоянного государственного надзора на гидротехнических сооружениях заключается в возможности постоянного пребывания уполномоченных должностных лиц территориальных органов Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору и совершении ими контрольных (надзорных) действий.

В случае выявления при осуществлении контрольных (надзорных) действий нарушений обязательных требований хозяйствующему субъекту, на объекте которого установлен режим постоянного государственного контроля (надзора) за

¹ Федеральный закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3588.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 года № 1080 (ред. от 03.05.2024) «О федеральном государственном надзоре в области безопасности гидротехнических сооружений» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 28 (часть I). Ст. 5510.

гидротехническими сооружениями, выдается предписание об устранении выявленных нарушений.

Кроме того, при реализации постоянного государственного надзора должностными лицами Ростехнадзора могут осуществляться следующие контрольные (надзорные) действия: осмотр; опрос; получение письменных объяснений; истребование документов; инструментальное обследование. Целями осуществления данных контрольно-надзорных действий при реализации режима постоянного контроля (надзора) на гидротехническом сооружении I класса является проведение оценки состояния гидротехнических сооружений и их территорий, оснащённости гидротехнических сооружений техническими средствами контроля (мониторинга) за показателями состояния гидротехнического сооружения, природных и техногенных воздействий, в том числе работоспособности указанных технических средств.

Помимо того, Ростехнадзор проверяет пригодность к использованию систем наблюдения, оповещения, связи и поддержки действий в случае аварии; обеспечения охраны и контрольно-пропускного режима на гидротехнических сооружениях. Также контрольно-надзорные действия режима постоянного контроля (надзора) на гидротехническом сооружении направлены на проверку организационно-распорядительной, технической, разрешительной, учётной и иной документации и соответствия её установленным обязательным требованиям, а также полноты и достоверности сведений в данной документации.

Так, решением Арбитражного суда Иркутской области от 01 апреля 2024 года¹ публичное акционерное общество «Коршуновский горно-обогатительный комбинат», владеющий объектом повышенной опасности – гидротехническим сооружением, признано законным предписание об устранении выявленных нарушений, выданное Енисейским управлением федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору. Согласно статье 13 Федерального закона от 21.07.1997 № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических

¹ Решение Арбитражного суда Иркутской области от 01 апреля 2024 года по делу № А19-2662/2024 [Электронный ресурс] // Электронное правосудие. Режим доступа: <https://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 09.06.2024).

сооружений» на данном гидротехническом сооружении установлен режим постоянного государственного контроля (надзора). В свою очередь статьей 9 Федерального закона от 21.07.1997 № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» установлена обязанность собственника гидротехнического сооружения обеспечивать соблюдение обязательных требований при строительстве, капитальном ремонте, эксплуатации, реконструкции, консервации и ликвидации гидротехнических сооружений, а также их техническое обслуживание, эксплуатационный контроль и текущий ремонт. В ходе проверки установлено, что при эксплуатации гидротехнического сооружения не обеспечивалось наличие автоматизированной системы диагностического контроля. Основной целью автоматизированной системы безопасности, диагностики и контроля является непрерывный мониторинг за состоянием гидротехнического сооружения для дальнейшей безопасной эксплуатации.

Важной нормой, закреплённой Положением о федеральном государственном надзоре в области безопасности гидротехнических сооружений, является необходимость осуществления контрольно-надзорных действий в рамках реализации постоянного режима государственного контроля по надзору за работой по последствиям аварий на подобных сооружениях. В режиме постоянного государственного контроля (надзора) реализуется надзор за последствиями произошедшей аварии, за комиссией по расследованию причин повреждений на гидротехнических сооружениях; за выполнением мероприятий по устранению причин аварий и повреждений на гидротехнических сооружениях, профилактике аварий и повреждений.

Положением о федеральном государственном надзоре за безопасностью на гидротехническом сооружении закрепляется, что установление в отношении гидротехнических сооружений режима постоянного государственного надзора не исключает организации и проведения в отношении таких сооружений и юридических лиц плановых и внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий в рамках государственного надзора.

Территориальные органы Ростехнадзора утверждают графики проведения контрольных (надзорных) действий при осуществлении постоянного государственного надзора в отношении конкретных гидротехнических сооружений.

Пунктом 14 Методических рекомендаций № 279 «Об утверждении Методических рекомендаций по проверке гидротехнических сооружений в режиме постоянного государственного надзора»¹ предусмотрено, что графики проведения мероприятий по контролю на гидротехническом сооружении 1 класса объекта повышенной опасности предусматривают возможность постоянного пребывания уполномоченных должностных лиц органов государственного контроля (надзора) на объектах повышенной опасности и проведение указанными лицами мероприятий по контролю за состоянием безопасности и выполнением мероприятий по обеспечению безопасности на таких объектах, а также возможность осуществления мероприятий по проверке, не требующих постоянного пребывания на объекте повышенной опасности должностного лица, уполномоченного осуществлять постоянный государственный надзор.

Законность одновременного осуществления режима постоянного государственного контроля (надзора) за безопасностью на гидротехнических сооружениях и других контрольно-надзорных действий часто вызывает вопросы у хозяйствующих субъектов, за разрешением которых они обращаются в суд.

Так, публичное акционерное общество «Федеральная гидрогенерирующая компания РусГидро» обратилось в Арбитражный суд Красноярского края с заявлением к Сибирскому Управлению Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору о признании незаконным и отмене постановления от 02.08.2019 о назначении административного наказания².

¹ Приказ Ростехнадзора от 27.06.2018 № 279 «Об утверждении Методических рекомендаций по проверке гидротехнических сооружений в режиме постоянного государственного надзора» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_301725/2ff7a8c72de3994f30496a0ccbb1ddafdaddd518/ (дата обращения: 03.07.2024).

² Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 28.07.2020 № Ф02-3004/2020 по делу № А33-25305/2019 [Электронный ресурс] // Электронное правосудие. Режим доступа: <https://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 11.07.2024).

Не согласившись с постановлением административного органа, в том числе, и в части законности сроков осуществления контрольно-надзорных действий одновременно с реализацией на гидротехническом сооружении режима постоянного государственного контроля (надзора) за безопасностью гидротехнических сооружений общество обратилось в Арбитражный суд Красноярского края с кассационной жалобой. Однако суд не усмотрел оснований для отмены предыдущих судебных актов, так как общество является организацией, эксплуатирующей объекты повышенной опасности – гидротехнические сооружения первого класса Новосибирской ГЭС, а установление режима постоянного государственного надзора на таких объектах является обязательным. В отношении гидротехнического сооружения 1 класса (чрезвычайно высокой опасности) предусмотрено несколько механизмов обеспечения соблюдения организацией, владеющей объектом повышенной опасности, требований безопасности – это как постоянный государственный надзор посредством систематического (в соответствии с графиком) и беспрепятственного осуществления мероприятий по контролю, так и плановые и внеплановые проверки. На основании анализа указанных норм права можно сделать вывод о том, что графики проведения мероприятий по контролю за гидротехническим сооружением 1 класса объекта повышенной опасности не предполагают установления заранее определенных дат (периодов) проведения проверок, в данной части порядок постоянного государственного надзора имеет особенности, обусловленные правовой природой постоянного надзора, и регламентирован специальным законодательством, в связи с чем доводы заявителя относительно нарушения управлением сроков проведения контрольно-надзорных мероприятий подлежат отклонению.

Федеральный закон № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» устанавливает обязанность собственника гидротехнического сооружения обеспечивать проведение аттестации работников по вопросам безопасности гидротехнических сооружений. Работники, в том числе руководители организаций, осуществляющие профессиональную деятельность,

связанную с проектированием, строительством, капитальным ремонтом, эксплуатацией, реконструкцией, консервацией и ликвидацией, а также техническим обслуживанием, эксплуатационным контролем и текущим ремонтом гидротехнических сооружений, обязаны не реже 1 раза в 5 лет проходить аттестацию по вопросам безопасности гидротехнических сооружений. Целями аттестации работников является подтверждение знания обязательных требований к обеспечению безопасности гидротехнических сооружений. При аттестации работников по вопросам безопасности гидротехнических сооружений проводится проверка знания обязательных требований к обеспечению безопасности гидротехнических сооружений в соответствии с областями аттестации. Организация работы аттестационных комиссий по аттестации в области безопасности гидротехнических сооружений организации, эксплуатирующей гидротехническое сооружение, также как и соблюдение требований к проведению проверки знаний рабочих, их инструктажа по безопасности – является предметом реализации режима постоянного контроля (надзора) на гидротехническом сооружении, реализуемом территориальными органами Ростехнадзора.

В соответствии со статьей 5 Федерального закона от 21.07.1997 № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» органы исполнительной власти субъектов РФ разрабатывают и реализуют региональные программы обеспечения безопасности гидротехнических сооружений. Примером такой программы может послужить региональная программа «Обеспечение безопасности гидротехнических сооружений в Ростовской области». Этапы и сроки реализации Программы 2017 – 2030 годы. По состоянию на 1 августа 2023 г. на территории Ростовской области расположено 1244 напорных гидротехнических сооружения, в том числе 1068 гидротехнических сооружений - находящихся в муниципальной, государственной и частной собственности, 176 гидротехнических сооружений - не имеющие собственника или собственник которых неизвестен либо от права собственности на которые собственник отказался.

По данным Федерального управления по экологическому, технологическому и атомному надзору в 2018 году режим постоянного

государственного надзора на территории Российской Федерации был установлен на 141 комплексе гидротехнических сооружений, из них: гидротехнических сооружений объектов энергетики — 77 комплексов; гидротехнических сооружений объектов промышленности — 39 комплексов; гидротехнических сооружений водохозяйственного комплекса — 25 комплексов. Извещений об авариях (повреждениях) на поднадзорных Ростехнадзору гидротехнических сооружениях в 2018 году не поступало¹.

В 2019 году количество гидротехнических сооружений увеличилось: режим постоянного государственного надзора был установлен на 156 комплексах гидротехнических сооружений, из них: комплексов гидротехнических сооружений объектов энергетики – 74; комплексов гидротехнических сооружений объектов промышленности – 40; комплексов гидротехнических сооружений водохозяйственного комплекса – 42².

По 2020 году статистические данные о количестве гидротехнических сооружений 1 класса опасности следующие: режим постоянного государственного надзора установлен на 160 комплексах гидротехнических сооружений, из них: гидротехнических сооружений объектов энергетики – 76 комплексов; гидротехнических сооружений объектов промышленности – 42 комплекса; гидротехнических сооружений водохозяйственного назначения – 42 комплекса³.

На 2021 года по данным Ростехнадзора режим постоянного государственного надзора в соответствии с Положением о федеральном государственном надзоре в области безопасности гидротехнических сооружений установлен на 160 комплексах гидротехнических сооружений I класса, из них: 72 комплексах гидротехнических сооружений объектов энергетики; 44 комплексах

¹ Годовой отчет о деятельности Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору за 2018 год [Электронный ресурс] // Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору. Режим доступа: https://www.gosnadzor.ru/public/annual_reports/ (дата обращения: 09.07.2024).

² Годовой отчет о деятельности Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору за 2019 год [Электронный ресурс] // Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору. Режим доступа: https://www.gosnadzor.ru/public/annual_reports/ (дата обращения: 09.07.2024).

³ Годовой отчет о деятельности Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору за 2020 год [Электронный ресурс] // Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору. Режим доступа: https://www.gosnadzor.ru/public/annual_reports/ (дата обращения: 09.07.2024).

гидротехнических сооружений объектов промышленности; 44 комплексах гидротехнических сооружений водохозяйственного назначения¹.

В 2022 году в рамках режима постоянного государственного контроля (надзора) проведено 1 310 контрольных (надзорных) действий, в 2023 году – 1 559².

Анализ правоприменительной практики показывает, что основной причиной снижения уровня безопасности в области безопасности гидротехнических сооружений является:

- наличие гидротехнического сооружения в собственности юридических лиц иностранных государств;
- наличие гидротехнического сооружения в собственности физических лиц, не обладающих знаниями в области безопасности гидротехнических сооружений;
- наличие гидротехнических сооружений, отработавших свой нормативный срок и отсутствие финансирования на проведение капитального ремонта, или реконструкции, консервации или ликвидации гидротехнического сооружения.

Важнейшей задачей Ростехнадзора все эти годы являлось сокращение количества бесхозных гидротехнических сооружений. Руководствуясь требованиями «Положения об эксплуатации гидротехнического сооружения и обеспечении безопасности гидротехнического сооружения, разрешение на строительство и эксплуатацию которого аннулировано (в том числе гидротехнического сооружения, находящегося в аварийном состоянии), гидротехнического сооружения, которое не имеет собственника или собственник которого неизвестен либо от права собственности на которое собственник отказался»³, территориальными управлениями Ростехнадзора осуществляются

¹ Годовой отчет о деятельности Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору за 2021 год [Электронный ресурс] // Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору. Режим доступа: https://www.gosnadzor.ru/public/annual_reports/ (дата обращения: 09.07.2024).

² Об утверждении доклада о правоприменительной практике контрольной (надзорной) деятельности в Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору при осуществлении федерального государственного надзора в области безопасности гидротехнических сооружений за 2023 год [Электронный ресурс] // Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору. Режим доступа: <https://www.gosnadzor.ru/public/law%20enforcement/%D0%9F%D1%80-84%20%D0%BE%D1%82%2006.03.2024.pdf> (дата обращения: 11.07.2024).

³ Постановление Правительства РФ от 05.10.2020 № 1606 (ред. от 03.05.2024) «Об утверждении Положения об эксплуатации гидротехнического сооружения и обеспечении безопасности гидротехнического сооружения,

комплексные мероприятия, направленные на обеспечение эксплуатационной надежности и безопасности бесхозных гидротехнических сооружений, в том числе имеющих 1 класс опасности, а также сокращение их количества.

В соответствии с пунктом 2 статьи 97 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» закрепляет установление постоянного государственного контроля (надзора) при осуществлении федерального государственного пробирного надзора.

Постоянный государственный контроль (надзор) в отношении организаций, осуществляющих сортировку, первичную классификацию и первичную оценку драгоценных камней, осуществляется государственным учреждением, реализующим функции в сфере использования и обращения драгоценных камней, подведомственным уполномоченному федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере производства, переработки и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней (Гохран России).

Постоянный государственный контроль (надзор) устанавливается в целях соблюдения организациями обязательных требований в области добычи драгоценных камней в части сортировки, первичной классификации и первичной оценки драгоценных камней, установленных Федеральным законом № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях»¹.

В соответствии с перечнем производственных объектов аффинажных организаций и организаций, осуществляющих сортировку, первичную классификацию и первичную оценку драгоценных камней, в отношении которых

разрешение на строительство и эксплуатацию которого аннулировано (в том числе гидротехнического сооружения, находящегося в аварийном состоянии), гидротехнического сооружения, которое не имеет собственника или собственник которого неизвестен либо от права собственности на которое собственник отказался» // Информационно-правовой портал Гарант.ру. Режим доступа: <https://base.garant.ru/74732014/> (дата обращения: 28.07.2024).

¹ Федеральный закон от 26.03.1998 № 41-ФЗ (ред. от 29.12.2022) «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 13. Ст. 1463.

устанавливается режим постоянного государственного контроля (надзора)¹ к данным объектам относятся, например:

- акционерное общество «Приокский завод цветных металлов»;
- акционерное общество «Новосибирский аффинажный завод»;
- акционерное общество «Щелковский завод вторичных драгоценных металлов»;
- открытое акционерное общество «Красноярский завод цветных металлов имени В.Н. Гулидова»;
- акционерное общество «Екатеринбургский завод по обработке цветных металлов» и другие.

При осуществлении постоянного государственного надзора на производственных объектах аффинажных организаций проводится проверка соблюдения (выполнения) порядка работы организаций, осуществляющих аффинаж драгоценных металлов, совершения операций с минеральным сырьем, содержащим драгоценные металлы, например, максимально полного извлечения драгоценных металлов из сырья; требований к учету, хранению, инвентаризации драгоценных металлов, драгоценных камней и продукции из них, а также ведению соответствующей отчетности. Также проводится проверка норм расхода драгоценных металлов на производство готовой продукции и норм потерь драгоценных металлов по учитываемым каналам.

В соответствии с 1 статьей Федерального закона № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях»² аффинажные организации – это специализированные организации, осуществляющие деятельность по очистке извлеченных драгоценных металлов от примесей и сопутствующих химических элементов с доведением содержания драгоценного металла. Такие организации должны обеспечивать максимально полное извлечение драгоценных металлов из сырья в соответствии с технологическими нормативами. Кроме того, аффинажные

¹ Постановление Правительства РФ от 25.06.2021 № 1015 (ред. от 21.10.2023) «О федеральном государственном пробирном надзоре» вместе с «Положением о федеральном государственном пробирном надзоре» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 27 (часть III). Ст. 5402.

² Федеральный закон от 26.03.1998 № 41-ФЗ (ред. от 29.12.2022) «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 13. Ст. 1463.

организации обязаны представлять в Федеральную пробирную палату сведения о поступлении и отгрузке драгоценных металлов в любом состоянии и виде.

Для осуществления постоянного государственного надзора на производственных объектах аффинажных организаций уполномоченные лица вправе проводить такие мероприятия по контролю, как обследование, обход и осмотр производственных подразделений, осуществляющих прием, отгрузку, отбор проб, проведение химических анализов, хранение, производство (аффинаж) драгоценных металлов, изготовление продукции из аффинированных драгоценных металлов.

Также может проводиться проверка технологической документации, регламентирующей производство драгоценных металлов на всех технологических стадиях переработки (операциях, переделах); проверка документации по учету драгоценных металлов, такие как инструкции по учету, расходованию и хранению драгоценных металлов, инструкции о порядке проведения инвентаризации драгоценных металлов, инструкции по приему, опробованию и выдаче в производство сырья драгоценных металлов, инструкции по составлению годового металлургического баланса драгоценных металлов, документов оперативного учета движения драгоценных металлов.

В случае выявления при осуществлении постоянного государственного надзора на производственных объектах аффинажных организаций нарушений обязательных требований уполномоченные лица принимают меры, направленные на пресечение, предупреждение и устранение выявленных нарушений. При этом в журнале постоянного государственного надзора делается соответствующая запись, а выписка из указанного журнала направляется уполномоченными лицами руководителю организации для ознакомления.

При осуществлении постоянного государственного контроля (надзора) проводятся следующие мероприятия:

- проверка соблюдения требований о проведении метрологических поверок средств измерений, применяемых при осуществлении сортировки и первичной классификации драгоценных камней;

- проверка соблюдения порядка формирования, утверждения и хранения контрольных и рабочих образцов драгоценных камней, устанавливаемого организациями;
- проверка соответствия контрольных образцов драгоценных камней и рабочих образцов драгоценных камней сопроводительным документам;
- проверка соответствия классификационных характеристик и оценки драгоценных камней, определенных при сортировке, первичной классификации и первичной оценке, нормативным правовым актам и нормативно-техническим документам организаций;
- проверка учетных документов на этапах сортировки, первичной классификации и первичной оценки драгоценных камней, включая контроль массы драгоценных камней на этапах их приема и комплектации для отгрузки;
- проверка соблюдения порядка отбора драгоценных камней;
- проверка соблюдения порядка отбора представительных партий необработанных природных алмазов;
- отбор проб драгоценных камней для проведения экспертизы.

Еще одним видом государственного контроля (надзора), при осуществлении которого устанавливается режим постоянного государственного контроля (надзора), является федеральный пожарный надзор.

В соответствии с Федеральным законом от 19.10.2023 № 506-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О пожарной безопасности» и статью 97 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»¹ в статью 97 Федерального закона № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» были внесены изменения: постоянный государственный контроль (надзор) стал возможен при осуществлении федерального государственного пожарного надзора.

¹ Федеральный закон от 19.10.2023 № 506-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О пожарной безопасности» и статью 97 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2023. № 43. Ст. 7605.

Проведение контрольно-надзорной деятельности осуществляется в зависимости от присвоенной объекту надзора категории риска с соответствующей данной категории периодичностью.

При осуществлении федерального пожарного надзора реализуемая риск-ориентированная модель предполагает индивидуальное категорирование каждого конкретного объекта с учетом его пожарно-технических характеристик и добросовестности лиц, осуществляющих его использование.

Постановление Правительства РФ от 12.04.2012 №290 «О федеральном государственном пожарном надзоре»¹ закрепляет объекты контроля, в отношении которых может устанавливаться режим постоянного государственного контроля (надзора):

- критически важные объекты для национальной безопасности страны;
- другие особо важные пожароопасные объекты;
- особо ценные объекты культурного наследия народов Российской Федерации;
- закрытые административно-территориальные образования федеральных территорий, где создаются объектовые, специальные и воинские подразделения федеральной противопожарной службы.

Установление постоянного государственного надзора в отношении объектов пожарного надзора не исключает организацию и проведение в отношении такого объекта внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий.

При выявлении нарушений требований пожарной безопасности контролируемому лицу выдается предписание об устранении выявленных нарушений требований пожарной безопасности, а также применяются меры по пресечению нарушений требований пожарной безопасности.

С учетом применения риск-ориентированного подхода при осуществлении надзорной деятельности на территории Российской Федерации зарегистрировано всего 1937489 объектов защиты:

¹ Постановление Правительства РФ от 12.04.2012 № 290 (ред. от 17.04.2024) «О федеральном государственном пожарном надзоре» (вместе с «Положением о федеральном государственном пожарном надзоре») // Собрание законодательства РФ. 2012. № 17. Ст. 1964.

- 6694 объекта категории чрезвычайно высокого риска;
- 130620 объектов категории высокого риска;
- 532565 объектов категории значительного риска;
- 273596 объектов категории среднего риска;
- 749273 объекта категории умеренного риска;
- 244741 объект категории низкого риска.

За 2023 год проведено 39579 плановых контрольно-надзорных мероприятий, при которых надзорными органами выявлено 362333 нарушения требований пожарной безопасности. Наряду с этим проведено 50103 внеплановых контрольно-надзорных мероприятия, по итогам которых выявлено 128965 нарушений¹.

Установление режима постоянного государственного контроля (надзора) при осуществлении пожарного надзора на критически важных объектах инфраструктуры позволит увеличить эффективность реализации государственного контроля (надзора) в целом, а также предотвратить причинение вреда (ущерба) охраняемым законами ценностям.

В августе 2024 года в Федеральный закон № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» было внесено положение, позволяющее установление режима постоянного государственного контроля (надзора) при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности².

Безусловно, возможность осуществления государственного контроля (надзора) на транспорте в постоянном, систематическом, непрерывном виде обусловлена существующими угрозами, в том числе постоянно нарастающей угрозы совершения актов незаконного вмешательства, террористических актов. Эффективность надзора за поддержанием установленного уровня обеспечения

¹ Доклады с обобщением правоприменительной практики и руководством по соблюдению обязательных требований (утв. МЧС России 24 апреля 2024 г.) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_477011/ (дата обращения: 01.08.2024).

² Федеральный закон от 08.08.2024 № 289-ФЗ «О внесении изменений в Воздушный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2024. № 33 (часть I). Ст. 4985.

безопасности на транспорте при установлении режима постоянного государственного контроля (надзора) на подобных объектах, несомненно, повысится. Однако, на сегодняшний момент изменения были внесены только в базовый закон. Дальнейшего развития эта важная норма не получила.

Наряду с мониторингом, режимом постоянного государственного контроля (надзора), к постоянным режимам государственного контроля (надзора) относится постоянный рейд.

В соответствии со статьей 97.1 Федерального закона от 31.08.2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» постоянный рейд – это режим государственного контроля (надзора), который заключается в возможности постоянного нахождения инспекторов в пунктах контроля и (или) перемещения инспекторов по определенной территории (акватории) в целях предупреждения, выявления и пресечения нарушений обязательных требований¹.

Надо сказать, Федеральным законом № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», который действует уже с 2009 года, было установлено понятие рейд, но в значении плановых (рейдовых) осмотров². Плановые (рейдовые) осмотры закрепляются как обследования особо охраняемых природных территорий, лесных участков, охотничьих угодий, земельных участков, акваторий водоемов, районов внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации, аттракционов, транспортных средств. Однако, часть 3 статьи 13.2 данного закона запрещает их проведение в отношении конкретного юридического лица, индивидуального предпринимателя и подменяет собой проверку.

¹ Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31 (часть 1). Ст. 5007.

² Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (часть I). Ст. 6249.

В условиях ситуации в 2020 году, связанной с распространением коронавирусной инфекции COVID-19, контрольно-надзорная деятельность реализовывалась в соответствии с Постановлением Правительства от 03.04.2020 № 438 «Об особенностях осуществления в 2020 году государственного контроля (надзора), муниципального контроля и о внесении изменения в пункт 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»¹. Как отмечается в Обзоре правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности Федеральной службы по надзору в сфере транспорта за 2020 год², контроль исполнения поднадзорными субъектами требований законодательства производился, в том числе, в форме таких контрольно-надзорных мероприятий как рейдовые осмотры транспортных средств (Осмотры железнодорожных поездов) и субъектов транспортной инфраструктуры.

Федеральный закон от 31.08.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» относит постоянный рейд не к контрольно-надзорным мероприятиям, а к специальным режимам государственного контроля (надзора) и определяет свой особый порядок установления, особые объекты контроля, набор контрольно-надзорных мероприятий, используемых для реализации данного специального режима, а также документы для реализации данного режима в установленной форме.

Постоянный рейд, как режим государственного контроля (надзора), может применяться только в случае его закрепления в нормативном документе о виде контроля. Так, постоянный рейд предусмотрен при проведении:

¹ Постановление Правительства РФ от 03.04.2020 № 438 (ред. от 14.09.2020) «Об особенностях осуществления в 2020 году государственного контроля (надзора), муниципального контроля и о внесении изменения в пункт 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 15 (часть IV). Ст. 2292.

² Обзор правоприменительной практики контрольно – надзорной деятельности Федеральной службы по надзору в сфере транспорта за 2020 год // СПС «Консультант плюс». Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_396526/ (дата обращения: 03.08.2024).

- федерального государственного контроля (надзора) на автомобильном транспорте, городском наземном электротранспорте и в дорожном хозяйстве¹;
- федерального государственного контроля (надзора) в области гражданской авиации²;
- федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности³;
- федерального государственного контроля (надзора) в области торгового мореплавания и внутреннего водного транспорта⁴;
- федерального государственного контроля (надзора) в области безопасности дорожного движения⁵.

Так как постоянный рейд устанавливается в целях предупреждения, выявления и пресечения нарушений обязательных требований, Положением о виде федерального государственного контроля (надзора) устанавливается предмет надзора. Например, для федерального государственного контроля (надзора) на автомобильном транспорте, городском наземном электротранспорте и в дорожном хозяйстве предметом надзора является соблюдение обязательных требований, установленных «Уставом автомобильного транспорта и городского

¹ Постановление Правительства РФ от 29 июня 2021 г. № 1043 (ред. от 08.12.2023) «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.

² Постановление Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1064 (ред. от 01.12.2023) «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области гражданской авиации» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 27 (часть III). Ст. 5440.

³ Постановление Правительства РФ от 29.06.2021 № 1051 (ред. от 14.12.2021) «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области транспортной безопасности и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 27 (часть III). Ст. 5429.

⁴ Постановление Правительства РФ от 29.06.2021 № 1047 (ред. от 30.11.2021) «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области торгового мореплавания и внутреннего водного транспорта» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 27 (часть III). Ст. 5425.

⁵ Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1101 (ред. от 03.11.2023) «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.

наземного электрического транспорта»¹, обязательных требований к перевозкам опасных и скоропортящихся грузов².

Для федерального государственного контроля (надзора) в области гражданской авиации предметом надзора является соблюдение обязательных требований к подготовке и выполнению полетов, эксплуатации гражданских воздушных судов и их допуску к полетам; обязательных требований к использованию воздушного пространства и обеспечению полетов воздушных судов; обязательных требований к воздушным перевозкам пассажиров, багажа, грузов и почты; обязательных требований к воздушным перевозкам опасных грузов и др.

Для федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности постоянный рейд устанавливается для надзора за соблюдением субъектами транспортной инфраструктуры, перевозчиками, застройщиками объектов транспортной инфраструктуры, подразделениями транспортной безопасности, учебными центрами, специализированными организациями обязательных требований, установленных Приказом Ространснадзора от 15.12.2020 № ВБ-870фс³.

Положение о федеральном государственном контроле (надзоре) в области торгового мореплавания и внутреннего водного транспорта устанавливает предметом надзора соблюдение обязательных требований к обеспечению пожарной безопасности при эксплуатации морских судов, судов внутреннего водного транспорта, судов смешанного (река-море) плавания, иных плавучих объектов морского и внутреннего водного транспорта; к обеспечению готовности сил и средств функциональной подсистемы организации и координации

¹ Федеральный закон от 08.11.2007 № 259-ФЗ (ред. от 19.10.2023) «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 46. Ст. 5555.

² Постановление Правительства РФ от 29.06.2021 № 1043 (ред. от 08.12.2023) «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.

³ Приказ Ространснадзора от 15.12.2020 № ВБ-870фс (ред. от 18.05.2022) «Об утверждении перечня нормативных правовых актов (их отдельных положений), содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), привлечения к административной ответственности» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_371818/ (дата обращения: 04.07.2024).

деятельности поисковых и аварийно-спасательных служб при поиске и спасении людей и судов, терпящих бедствие на море; к обеспечению готовности сил и средств функциональной подсистемы организации работ по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов в море, во внутренних морских водах и на внутренних водных путях с судов и объектов морского и речного транспорта независимо от их ведомственной и национальной принадлежности и др.

Положением «О федеральном государственном контроле (надзоре) в области безопасности дорожного движения»¹ установлен предмет надзора – соблюдение обязательных требований к содержанию дорог, дорожных сооружений, железнодорожных переездов и линий городского наземного электрического транспорта, влияющих на безопасность дорожного движения; к проведению строительных работ (за исключением требований, соблюдение которых проверяется при осуществлении государственного строительного надзора), ремонтных и иных работ, осуществлению деятельности, оказывающих влияние на безопасность дорожного движения; к установке и эксплуатации технических средств организации дорожного движения и иных элементов обустройства автомобильных дорог и др.

Таким образом, можно сделать вывод, что Федеральным законом от 31.08.2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» устанавливаются общие положения о предмете надзора, при реализации которого используется режим государственного контроля (надзора) постоянный рейд. Однако, для каждого вида контроля, которым предусмотрено установление постоянного рейда, закрепляется конкретный перечень обязательных требований, соблюдение которых проверяется, в том числе, во время постоянного рейда.

¹ Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1101 (ред. от 03.11.2023) «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. Ст. 5531.

Для начала осуществления режима государственного надзора – постоянный рейд – необходимо вынесение контрольно (надзорным) органом или его территориальным подразделением решения о постоянном рейде, которое имеет строго установленную форму и содержание. Например, Приказ Ространснадзора от 18.10.21 года № ВБ-891фс¹ в Приложении 2 устанавливает форму и содержание решения о проведении постоянного рейда. В рассматриваемом решении указывается вид федерального государственного контроля (надзора), в рамках которого проводится постоянный рейд; уполномоченные для проведения лица; задачи; адрес проведения постоянного рейда, а также сроки проведения.

Необходимо отметить, что сроки проведения постоянного рейда регламентированы нормативными документами лишь частично. Так, Федеральный закон от 31.08.2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» в пункте 8 статьи 97.1² устанавливает лишь время взаимодействия инспектора с одним контролируемым лицом – оно не может составлять более 30 минут (в данный период времени не включается оформление акта).

Однако, по апелляционной жалобе Северного межрегионального управления государственного автодорожного надзора Федеральной службы по надзору в сфере транспорта на решение Арбитражного суда Архангельской области³ судом апелляционной инстанции было отказано в удовлетворении интересов в том числе из-за сроков проведения постоянного рейда.

Согласно решению о проведении постоянного рейда в период с 11.01.2022 по 31.03.2022 года Северным межрегиональным управлением государственного автодорожного надзора Федеральной службы по надзору в сфере транспорта был проведен постоянный рейд в отношении участков дороги и установлены

¹ Приказ Ространснадзора от 18.10.2021 № ВБ-891фс «Об утверждении форм документов, используемых Федеральной службой по надзору в сфере транспорта при осуществлении государственного контроля (надзора)» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 14.02.2022 № 67252) [Электронный ресурс] // Министерство юстиции РФ. Режим доступа: <https://minjust.consultant.ru/documents/30143> (дата обращения: 10.07.2024).

² Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31. Ст. 5007.

³ Постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 26.07.2022 по делу № А05-3952/2022 [Электронный ресурс] // Электронное правосудие. Режим доступа: <https://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 21.07.2024).

нарушения обязательных требований обществом с ограниченной ответственностью «Автодороги». В рамках данного постоянного рейда были вынесены 5 протоколов об административном правонарушении по части 1 статьи 14.43 КоАП РФ¹, но за несоблюдение разных обязательных требований. Однако, суд отметил, что все эти нарушения были выявлены в рамках одного контрольного (надзорного) мероприятия, проведенного на основании одного и того же решения контрольного (надзорного) органа, а значит, административное наказание может быть назначено только как за совершение одного административного нарушения. Не ясным остается все же то, что в соответствии с 7 статьей Федерального закона от 31.08.2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», постоянный рейд – это режим государственного контроля (надзора), во время которого могут совершаться следующие контрольные (надзорные) действия:

- осмотр;
- досмотр;
- опрос;
- истребование документов, которые в соответствии с обязательными требованиями должны находиться в транспортном средстве, на ином производственном объекте или у контролируемого лица;
- инструментальное обследование.

Однако суд в этой ситуации рассматривает постоянный рейд как именно контрольное (надзорное) мероприятие.

В качестве выводов можно отметить следующее.

Мониторинг как режим государственного контроля (надзора) способен заменить реализацию плановых контрольных (надзорных) мероприятий если не полностью, то в большинстве случаев, что позволит минимизировать личные контакты контролируемых лиц с контрольными органами, а также повысить

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 08.08.2024) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

эффективность контрольной (надзорной) деятельности за счет возможности непрерывно отслеживать нарушения обязательных требований.

Однако считаем необходимым предусмотреть финансирование за счет государства приобретение необходимого оборудования для установления режима добровольного мониторинга. Кроме того, видится важным стимулировать контролируемые субъекты на переход от плановых проверок в пользу режима государственного контроля (надзора) мониторинга, например, налоговыми льготами.

Несмотря на то, что режим постоянного государственного контроля (надзора) реализуется уже достаточно давно, считаем необходимым провести некоторые преобразования в этой сфере.

Во-первых, закрепить в Федеральном законе № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» понятие «режим постоянного государственного контроля» вместо «постоянный государственный контроль» и тем самым привести к единообразию использование данного термина с Федеральным законом № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»¹.

Во-вторых, считаем обоснованным принятие для режима постоянного государственного контроля в различных видах государственного контроля отдельных нормативных документов, как это было ранее. Например, Постановление Правительства РФ от 05.05.2012 №455 «О режиме постоянного государственного надзора на опасных производственных объектах и гидротехнических сооружениях»² регулировало установление и реализацию только названного режима при осуществлении государственного контроля в сфере промышленной безопасности и в сфере гидротехнических сооружений. Однако данный подход был изменен в процессе «регуляторной гильотины» и

¹ Федеральный закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ (ред. от 14.11.2023) «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3588.

² Постановление Правительства РФ от 05.05.2012 № 455 (ред. от 28.02.2018) «О режиме постоянного государственного надзора на опасных производственных объектах и гидротехнических сооружениях» (вместе с «Положением о режиме постоянного государственного надзора на опасных производственных объектах и гидротехнических сооружениях») // Собрание законодательства РФ. 2012. № 20. Ст. 2553.

закрепление режима постоянного государственного контроля происходит в общем Положении о виде контроля (надзора), что на наш взгляд является непродуктивным и требует изменения.

Кроме того, постоянные режимы государственного контроля (надзора) устанавливаются там, где необходимо непрерывное опосредованное участие контрольно-надзорных органов и обеспечение минимизации опасных последствий в случае несоблюдения обязательных требований. Поэтому считаем недопустимым ситуацию, при которой отсутствует нормативный акт, регулирующий порядок установления и осуществления режима постоянного контроля (надзора). Внесение федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности в статью 97 Федерального закона № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» произошло в августе 2024 года, Положение о федеральном государственном контроле (надзоре) в области транспортной безопасности¹ остается без изменений.

Необходимо отметить огромный прорыв в реформе контрольно-надзорной деятельности, в частности в систематизации норм, связанных с установлением и регулированием различных видов режимов государственного контроля (надзора). Однако, для успешного применения в контрольно (надзорной) деятельности новых норм необходимо оперативное разъяснение правоприменителям возникающих коллизий и проблем.

¹ Постановление Правительства РФ от 29.06.2021 № 1051 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области транспортной безопасности и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 27 (часть III). Ст. 5429.

§ 3. Проблемы эффективности государственного контроля (надзора) при реализации различных административно-правовых режимов

Оценка эффективности и результативности государственного контроля (надзора) позволяет провести анализ в различных сферах.

Во-первых, в сфере безопасности граждан и бизнеса выявляется степень, в которой контрольно-надзорная деятельность способствует повышению их персональной защищенности от различных негативных последствий (аварий, отравлений, пожаров и т.д.).

Во-вторых, увидеть общественно значимые результаты для общества в целом: степень, в которой контрольно-надзорная деятельность способствует повышению качества и продолжительности жизни в стране (например, уровень преждевременной смертности влияет на общие показатели продолжительности жизни) и укреплению конкурентоспособности экономики (экономика, в которой не соблюдается законодательство, не может претендовать на глобальное лидерство).

В-третьих, оценка государственного контроля (надзора) позволяет проанализировать эффективность использования ресурсов: степень, в которой для обеспечения данного уровня безопасности охраняемых законом ценностей затрачен оптимальный объем ресурсов.

Кроме того, важным индикатором эффективности государственного контроля (надзора) является пропорциональность для хозяйствующих субъектов: степень, в которой для обеспечения данного уровня безопасности охраняемых законом ценностей достигнут оптимальный объем вмешательства в хозяйственную деятельность и понесен оптимальный объем издержек бизнеса, а также создание равных конкурентных условий для бизнеса, то есть степень, в которой контрольно-надзорная деятельность обеспечивает недискриминационное положение добросовестного бизнеса по сравнению с бизнесом, который не соблюдает обязательные требования и тем самым извлекает дополнительную прибыль.

В соответствии со статьей 30 Федерального закона от 31.07.2020 года № 248 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» оценка результативности и эффективности деятельности контрольных (надзорных) органов осуществляется по каждому виду контроля на основе системы показателей результативности и эффективности государственного контроля (надзора).

К показателям результативности и эффективности деятельности контрольных (надзорных) органов относятся, во-первых, ключевые показатели видов контроля, отражающие уровень устранения риска причинения вреда (ущерба) в соответствующей сфере деятельности, по которым устанавливаются целевые (плановые) значения и достижение которых должен обеспечить соответствующий контрольный (надзорный) орган. Во-вторых, индикативные показатели видов контроля, применяемые для мониторинга контрольной (надзорной) деятельности, ее анализа, выявления проблем, возникающих при ее осуществлении, и определения причин их возникновения. Впервые эта идея была закреплена Распоряжением Правительства РФ от 17.05.2016 № 934-р «Об утверждении основных направлений разработки и внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности»¹.

Понятие «Эффективность государственного контроля» сформулировано в Постановлении Правительства РФ от 05.04.2010 №215 «Об утверждении Правил подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)»² и определяется как достижение органами государственного контроля (надзора), муниципального контроля значений показателей, характеризующих улучшение состояния исполнения

¹ 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.

² См.: п. 3 Приложения № 2 «Методика проведения мониторинга эффективности государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» к Постановлению Правительства РФ от 05.04.2010 № 215 «Об утверждении Правил подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 15. Ст. 1807.

юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований в соответствующих сферах деятельности.

Для анализа и оценки эффективности государственного контроля (надзора) используется целый ряд показателей, в том числе и в динамике, например: выполнение плана проведения проверок (доля проведенных проверок в процентах общего количества запланированных проверок); доля проверок, результаты которых были оспорены или признаны недействительными; доля правонарушений, выявленных по итогам проведения внеплановых проверок; количество случаев причинения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями вреда жизни и здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия, имуществу физических и юридических лиц и другие.

Однако, все эти показатели до сих пор основываются на «палочной системе» оценки эффективности и результативности, ориентируют контрольно-надзорные органы преимущественно на поиск нарушений и стимулирование применения мер санкционного характера, неоправданных с точки зрения структуры экономики, акцентируют на проведении проверок, являющихся наиболее затратными как для бизнеса, так и для контрольно-надзорных органов мероприятиями, носящими неформальный либо полужформальный характер и иных контрольных мероприятий, кроме проверок¹.

Попытки внедрения улучшенной системы оценки результативности и эффективности контрольной (надзорной) деятельности, в частности системы оценки эффективности контрольно-надзорной деятельности, когда контрольно-надзорный орган и инспектор оцениваются в зависимости от достигнутого уменьшения риска причинения вреда (ущерба) в подведомственной сфере, предпринимаются уже с начала первого этапа реформы в 2015 г. Однако, к

¹ Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад – 2017 [Электронный ресурс] // Комитет по разрешительной и контрольно-надзорной деятельности. Режим доступа: <https://goskontrol-rspp.ru/%d0%b4%d0%be%d0%ba%d0%bb%d0%b0%d0%b4%d1%8b-%d0%ba%d0%be%d0%bc%d0%b8%d1%82%d0%b5%d1%82%d0%b0/> (дата обращения: 08.08.2024).

сожалению, значительных результатов в данном направлении пока не достигнуто¹.

Как отмечает профессор С.М. Зырянов, «проблема оценки эффективности и результативности государственного контроля (надзора) самым непосредственным образом связана с функцией обратной связи»². Нельзя не согласиться, что успех регулирования, в том числе контрольной (надзорной) деятельности, в значительной мере зависит от собираемой в унифицированном виде информации о состоянии объекта контроля. В этой связи, одним из направлений развития обратной связи может являться электронный досудебный порядок обжалования.

Досудебный порядок обжалования распространяется на все виды государственного контроля (надзора). Глава 9 Федерального закона № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» предусматривает процедуру досудебного обжалования в отношении только 3 видов объектов: 1) решений о проведении контрольных мероприятий; 2) актов контрольных мероприятий, предписаний об устранении выявленных нарушений; 3) действий или бездействия должностных лиц контрольного органа в рамках контрольных мероприятий. Вся процедура обжалования, начиная от подачи жалобы и заканчивая информированием заявителя о результатах ее рассмотрения, осуществляется исключительно в электронном виде.

Однако индивидуальные предприниматели и юридические лица не обжалуют процедурные нарушения, допускаемые контрольными органами, если в результате контрольных мероприятий не было наложено административное наказание³. Если на хозяйствующий субъект не возлагается бремя дополнительных негативных последствий, то потребность в обжаловании, которое само по себе требует временных и финансовых затрат, просто

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

² Зырянов С.М. Государственный контроль (надзор): монография. Москва: Юридическая фирма Контракт, 2023. С. 134.

³ Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад – 2020-2021 / С.М. Плаксин (рук. авт. кол.), И.А. Абузярова и др.; Российский союз промышленников и предпринимателей; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: НИУ ВШЭ, 2021. 148 с.

отсутствует. Если же контрольный орган налагает наказание или инициирует его наложение судом, то в этом случае потребность в обжаловании как раз возникает.

Однако рассматриваемые нормы не распространяют свое действие на процедуру рассмотрения дел об административных правонарушениях вне зависимости от того, рассматривает ли такое дело суд или административный орган. Соответственно, вся процедура обжалования постановлений об административных правонарушениях, проводимая как в судебном, так и в административном порядке, также регулируется исключительно положениями Кодекса об административных правонарушениях.

Таким образом, система электронного досудебного обжалования не распространяется на наиболее массовую категорию споров, связанных с результатами контрольно-надзорной деятельности: обжалование постановлений о привлечении к административной ответственности. При этом в рамках данного обжалования может проверяться и на практике проверяется законность проведения контрольного мероприятия. Следовательно, значительные затраты и усилия, направленные на создание удобной и оперативной системы электронного досудебного обжалования, будут неэффективными и не приведут к изменению основной части системы обжалования.

Для ликвидации данного риска необходимо распространить систему электронного обжалования также на административное обжалование постановлений об административных правонарушениях, то есть обжалование таких постановлений вышестоящему должностному лицу или в вышестоящий орган.

Досудебное электронное обжалование возможно в случае нарушения режима моратория, установленного Постановлением Правительства от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля»¹, в отношении организации или

¹ Постановление Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 (ред. от 18.07.2024) «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ. 2022. № 11. Ст. 1715.

индивидуального предпринимателя, при том, срок рассмотрения такой жалобы составляет 1 рабочий день.

Несмотря на это, у предпринимателей возрастает интерес к такому инструменту защиты своих прав как система досудебного обжалования, хоть и скромными темпами. По итогам 2023 года в систему поступило более 17 000 обращений, при этом более 20% жалоб и 80% ходатайств об исполнении предписаний было удовлетворено¹.

На сегодняшний день система оценки эффективности государственного контроля (надзора) прошла немало преобразований и имеет достаточно сформированный вид, представленный в законодательстве: по всем видам государственного контроля должны быть приняты ключевые показатели, которые характеризуют уровень минимизации вреда охраняемым законом ценностям, проанализированы и утверждены целевые значения, кроме того, должны быть разработаны паспорта методик расчета показателей и основных источников данных.

Однако на практике сведения, на основе которых можно проводить оценку эффективности и результативности деятельности контрольных (надзорных) органов и вида государственного контроля в целом, оказалось проблематично не только собрать, но и обработать, так как у большинства ведомств нет подходящей инфраструктуры: «все еще в большинстве случаев учет вреда осуществляется вручную, посредством агрегирования данных правоприменительной практики в электронных таблицах, либо путем поиска сведений в открытых источниках»².

Для решения данной проблемы необходимо обеспечить гибкость и объективность системы оценки результативности и эффективности государственного контроля (надзора) посредством:

- создания системы цифрового учета случаев причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям по различным видам контроля;

¹ Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Вектор развития до 2030 года. Аналитический доклад – 2023 / С.М. Плаксин (рук.авт. кол.), И.А. Абузярова, Д.Р. Алимпеев и др.; Российский союз промышленников и предпринимателей; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом ВШЭ, 2024. 102 с.

² Там же.

- создания иных механизмов оценки результатов в тех сферах, где вред (ущерб) однозначно определить невозможно.

Оценка эффективности и результативности государственного контроля (надзора) через ключевые показатели сведений об инцидентах, на наш взгляд, наиболее объективно отражает состояние того или иного вида государственного контроля (надзора). На сегодняшний день ключевыми показателями, достижение которых необходимо измерять, оценивая результативность и эффективность деятельности государственного контроля (надзора), является угроза основным охраняемым законом ценностям: вред жизни и здоровью граждан; материальный ущерб, причиненный гражданам, организациям и государству, а также иной не классифицируемый вред, например, вред животным или обороноспособности государства.

Система цифрового учета случаев причинения вреда (ущерба) охраняемым законам ценностям необходима для создания объективности оценки результативности и эффективности государственного контроля (надзора). В существующей системе, когда сами ведомства составляют отчетность случаев причинения вреда (ущерба), часто бывают ситуации уклонения ведомств от исполнения и формального отношения к данному вопросу. Так, пункт 3 части 1 статьи 47 Федерального закона № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» предписывает, что все контрольные органы, составляя доклады об обобщении правоприменительной практики, должны включать в них раздел с анализом случаев причинения вреда охраняемым законом ценностям и выявлением источников и факторов причинения вреда.

Однако, как следует из Аналитического доклада контрольно-надзорной и разрешительной деятельности в Российской Федерации за 2023 год, «эта норма контрольными органами просто игнорируется: из 15 наиболее массовых видов

контроля только у трех есть такой раздел в докладе и только в одном случае он составлен качественно, а не в виде формальной отписки»¹.

Решением данной проблемы могло бы стать создание новой государственной информационной системы электронного реестра информации о несчастных случаях на различных защищаемых объектах. В случае происшествия, инцидента, причинения вреда (ущерба) ответственное должностное лицо должно заполнить карточку инцидента, в которой фиксируется: какой именно ценности был нанесен вред; место, дата, время инцидента; оценка материального ущерба от произошедшего; какие меры контрольного или профилактического воздействия были или должны были быть приняты; а также какое обязательное требование было нарушено и прослеживается ли причинно-следственная связь между нарушением обязательного требования и инцидентом, повлекшим негативные последствия.

Рассмотрим анализ эффективности и результативности деятельности органов государственного контроля (надзора) на примере Федерального государственного надзора в области промышленной безопасности. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 30.06.2021 №1082 «О федеральном государственном надзоре в области промышленной безопасности»² «ключевыми показателями результативности и эффективности осуществления федерального государственного надзора являются:

- снижение количества аварий, произошедших на опасных производственных объектах;
- снижение количества случаев со смертельным исходом в результате аварий, произошедших на опасных производственных объектах;
- снижение количества лиц, травмированных в результате аварий, произошедших на опасных производственных объектах.

¹ Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Вектор развития до 2030 года. Аналитический доклад – 2023 / С.М. Плaksin (рук.авт. кол.), И.А. Абузярова, Д.Р. Алимпеев и др.; Российский союз промышленников и предпринимателей; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом ВШЭ, 2024. 102 с.

² Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1082 (ред. 15.02.2023) «О федеральном государственном надзоре в области промышленной безопасности» // Собрание Законодательства РФ. 2021. № 28 (часть I). Ст. 5512.

Целевые значения ключевых показателей привязаны к среднегодовым показателям, а также к показателям за 10-летний период, предшествующий отчетному году.

Как следует из Сводного доклада о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации за 2023 год «достижение целевого (планового) значения ключевого показателя государственного контроля (надзора) свидетельствует о минимизации уровня вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, уровня устранения риска причинения вреда (ущерба) в соответствующей сфере деятельности, достижение которых должен обеспечить соответствующий контрольный (надзорный) орган»¹.

По данным на 2023 год Целевое значение ключевых показателей достигнуто:

- снижение количества аварий, произошедших на опасных производственных объектах – Целевым значением ключевого показателя является 0 процентов и более. Целевой показатель в 2023 году составил 36%;
- снижение количества случаев со смертельным исходом в результате аварий, произошедших на опасных производственных объектах – Целевым значением ключевого показателя является 0 процентов и более;
- снижение количества лиц, травмированных в результате аварий, произошедших на опасных производственных объектах – Целевым значением ключевого показателя является 0 процентов и более. Целевой показатель в 2023 г. составил 23%.

Однако, в соответствии с Приказом Ростехнадзора от 15.12.2023 №457 «Об утверждении Программы профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям при осуществлении федерального государственного надзора в области промышленной безопасности на 2024 год» по состоянию на 30 сентября 2023 года по данным территориальных органов

¹ Сводный доклад о государственном контроле (надзоре) муниципальном контроле в Российской Федерации в 2023 году [Электронный ресурс] // Министерство экономического развития РФ. Режим доступа: https://www.economy.gov.ru/material/file/d83b47ee1e442440d637d71bf314ed46/doklad_o_gos_kontrole_nadzore_municipalnom_kontrole_v_rf_v_2023_godu.pdf (дата обращения: 10.08.2024).

Ростехнадзора всего числится 180 462 опасных производственных объекта, из которых: 2 153 – I класса опасности, 7 679 - II класса опасности, 99 601 - III класса опасности и 71 029 – IV класса опасности. За 9 месяцев 2023 года на поднадзорных Ростехнадзору опасных производственных объектах зарегистрировано 67 аварий, в том числе 16 аварий, сопровождаемых несчастными случаями со смертельным исходом. В результате аварий пострадало 78 человек, из них 31 погиб. В результате несчастных случаев, не связанных с авариями, смертельно травмировано 49 человек¹.

Безусловно, некоторые чрезвычайные ситуации могут быть никак не связаны с действиями/бездействиями контрольных (надзорных) органов и нарушением хозяйствующими субъектами обязательных требований. Однако, говоря о происшествиях на опасных производственных предприятиях оценка эффективности и результативности осуществления государственного контроля (надзора) должна быть выстроена с учетом случаев причинения вреда. В некоторых случаях необходимо перейти от подробного, избыточного регулирования к понятной системе контроля, которая будет стимулировать технологическое, организационное и экономическое развитие бизнеса: например, заменить детальное описание порядка действий предпринимателя на общие требования к его деятельности – обеспечение нулевой смертности на производстве, и предоставить возможность самостоятельно выбирать методы их соблюдения.

Кроме того, считаем необходимым распространение применения эксперимента по внедрению системы дистанционного контроля промышленной безопасности. Режим дистанционного контроля (надзора) промышленной безопасности как административно-правовой режим государственного контроля (надзора) должен осуществляться на всех опасных промышленных объектах, независимо от класса опасности. Собственник подобного подконтрольного

¹ Приказ Ростехнадзора от 15.12.2023 № 457 «Об утверждении Программы профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям при осуществлении федерального государственного надзора в области промышленной безопасности на 2024 год» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_465083/ (дата обращения: 11.08.2024).

объекта должен самостоятельно обеспечить возможность поступления информации о показателях состояния промышленной безопасности опасных производственных объектов с использованием системы дистанционного контроля промышленной безопасности и поддерживать передачу этой информации на протяжении всего периода функционирования объекта.

Весьма спорным, по нашему мнению, является утверждение И.Н. Дехтярь, что «отсутствие разграничения контрольных и надзорных полномочий имеет следствием низкую эффективность управления, приводит к риску необоснованного расширения полномочий контролирующих субъектов, повышению административной нагрузки на участников экономических отношений»¹. Важным является четкое определение целей государственного контроля (надзора) для всех участников контрольной (надзорной) деятельности: подконтрольных предпринимателей, контролирующих органов. В данном случае у общества будет ясность о целях существования контрольных органов, о том, какие риски причинения вреда должны предотвращать органы контрольной (надзорной) деятельности и о результатах выполнения публичной функции государства по защите приоритетных правовых ценностей.

Эффективность государственного контроля (надзора) при реализации моратория на проведение проверок напрямую связана с временным характером применения данного режима.

Мораторий на проведение проверок как режим государственного контроля (надзора) зарекомендовал себя как весьма эффективный инструмент сокращения проверок в период распространения новой коронавирусной инфекции, когда требовалось быстрое реагирование на происходящие в стране изменения.

Сдерживание контрольно-надзорной деятельности, связанное с пандемией COVID-19, началось 18 марта 2020 г. и заключалось в приостановке проведения большинства проверок до 1 мая 2020 г. Однако постепенно данная мера из

¹ Дехтярь И.Н. О необходимости законодательного разграничения функций государственного контроля и надзора в аспекте административной реформы // Административное право и процесс. 2020. № 3. С. 54-56.

способа сокращения социальных контактов трансформировалась в инструмент сокращения административной нагрузки на подконтрольные субъекты.

По данным Единого реестра проверок в 2020 г. количество проверок сократилось на 63% и составило 495 тыс. вместо 1337 тыс. как было годом ранее. Проверка была проведена в отношении 238 тыс. компаний, что на 50% меньше, чем в 2019 г. Несмотря на то, что контрольная деятельность в 2020 г. осуществлялась не менее чем по 220 видам контроля, только в рамках 34 видов контроля было проведено более 1 тыс. проверок. 57% всех проведенных проверок пришлось на 4 вида государственного контроля (надзора):

- федеральный государственный пожарный надзор (падение к 2019 г. – 61%);
- федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор (падение – 60%);
- надзор за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, законодательства о занятости населения (падение – 49%);
- государственный строительный надзор (падение – 4%).

Несмотря на позитивную оценку реализованных Правительством РФ мероприятий по снижению административной нагрузки на бизнес, следует отметить ряд негативных фактов применения моратория как режима государственного контроля (надзора).

Во-первых, в отсутствие системы учета случаев причинения вреда и возможности сконцентрироваться на основании риск-ориентированного подхода лишь на наиболее значимых направлениях контроля делают мораторий режимом государственного контроля (надзора), предполагающим сплошное исключение предприятий из-под государственного контроля (надзора).

Во-вторых, сформированная фактически 5-летняя (с учетом мораториев 2016–2018 гг.) практика действия мораториев на плановые проверки малого бизнеса является достаточным периодом для оценки влияния количества проверок малого бизнеса на динамику случаев и на масштаб причинения вреда

в поднадзорной сфере. В случае отсутствия доказанной связи между проверками подконтрольных субъектов малого и среднего предпринимательства и объёмом ущерба необходимо от мораториев перейти к системным ограничениям контрольной деятельности в конкретной сфере или секторе экономики. Мораторий на проведения проверок в конкретном секторе экономики возможно примерять как административно-правовой режим государственного контроля (надзора) для повышения эффективности контрольной (надзорной) деятельности через снижение административного давления и стимулирование экономического роста. При этом режим моратория на проведение проверок необходимо совмещать с обязательными профилактическими мероприятиями.

Несмотря на то, что в условиях моратория на проверки способы контролирующих органов выявить правонарушение и привлечь лицо к ответственности сузились, осталась возможность выявить нарушение – возбудить производство по делу об административном правонарушении.

В соответствии с Кодексом об административных правонарушениях связь контрольно-надзорных мероприятий и производства по делам об административных правонарушениях усиливается. Если административное правонарушение состоит в нарушении обязательных требований, оценка соблюдения которых происходит в рамках того или иного вида государственного контроля (надзора), то дело может быть возбуждено только после проведения контрольно-надзорного мероприятия. При этом, в соответствии с ч. 3.1 ст. 28.1 КоАП РФ такое мероприятие должно предполагать взаимодействие с контролируемым лицом.

Кроме того, ч. 3.2 ст. 28.1 КоАП РФ закрепляет, что дело об административном правонарушении может быть возбуждено до оформления результатов контрольно-надзорного мероприятия, проверки, контрольного (надзорного) действия в рамках постоянного государственного контроля (надзора), постоянного рейда в случае необходимости применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

В качестве таких мер могут быть изъятие вещей и документов (ст. 27.10 КоАП РФ), арест товаров, транспортных средств и иных вещей (ст. 27.14 КоАП РФ), временный запрет деятельности (ст. 27.16 КоАП РФ), при этом довольно ограниченное количество составов позволяет такие меры применить.

В частности, временный запрет может быть назначен по делам, где в качестве наказания может быть предусмотрено приостановление деятельности (ч. 1 ст. 26.17 КоАП РФ). Это, в частности, состав несоблюдения требований в области охраны окружающей среды при сборе, накоплении, транспортировании, обработке, утилизации или обезвреживании отходов производства и потребления (ч. 1 ст. 8.2 КоАП РФ), при размещении отходов производства и потребления (ч. 4 ст. 8.2 КоАП РФ), нарушения режима использования земельных участков в водоохраных зонах (ч. 2 ст. 8.12 КоАП РФ).

КоАП РФ содержит широкий инструментарий, позволяющий выяснять обстоятельства правонарушения, например: провести экспертизу (ст. 26.4 КоАП РФ), взять пробы и образцы (ст. 26.5 КоАП РФ). Этот инструментарий сопоставим с возможностями Федерального закона от 31.07.2020 года № 248 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». При этом, если функционирование органов контрольной (надзорной) деятельности по своей интенсивности законодательно нормируется, то есть от категории риска зависит частота контрольно-надзорных мероприятий, то производство по делам об административных правонарушениях и, в частности, административные расследования, нет. А это создает риск злоупотреблений и возложения на бизнес чрезмерной административной нагрузки.

Поводы к возбуждению дела обозначены очень широко, в частности, ими могут быть (ч. 3.1 ст. 28.1 КоАП РФ):

– непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения;

– поступившие из правоохранительных органов, а также из других государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения;

– сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения.

В действительности большинство правонарушений, например, в сфере природопользования и охраны окружающей среды, составляют именно нарушение обязательных требований. Перечень обязательных требований в сфере природопользования и охраны окружающей среды содержится в приказе Росприроднадзора от 30.12.2020 № 1839 «Об утверждении перечня нормативных правовых актов (их отдельных положений), содержащих обязательные требования»¹. Соответственно, мораторий на проверки не применяется в том случае, если ситуация подпадает под перечень дозволенных контрольно-надзорных мероприятий в этом году в соответствии с Постановлением Правительства от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля»², и в случае, когда правонарушение не относится к обязательным требованиям.

Для повышения эффективности и результативности государственного контроля (надзора) необходимо продолжать развивать цифровизацию контрольной (надзорной) деятельности.

Расширение практики использования дистанционных средств во взаимодействии с контролируемыми лицами при осуществлении различных режимов государственного контроля (надзора) позволит не только сократить

¹ Приказ Росприроднадзора от 30.12.2020 № 1839 (ред. от 13.02.2024) «Об утверждении перечня нормативных правовых актов (их отдельных положений), содержащих обязательные требования» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_374271/ (дата обращения: 12.08.2024).

² Постановление Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 (ред. от 18.07.2024) «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ. 2022. № 11. Ст. 1715.

административное давление на хозяйствующие субъекты, а также свести к минимуму личные контакты контролирующих органов и подконтрольных субъектов, но и обеспечить быструю и эффективную контрольную деятельность посредством отсутствия человеческого фактора.

Одновременно должна расширяться практика «дистанционных» инспекционных визитов и выездных проверок: если для проведения соответствующего мероприятия достаточно осмотра, опроса, получения письменных объяснений, истребования документов и отсутствует необходимость в контрольных действиях, требующих очного присутствия (например, досмотр, инструментальное обследование и т. д.), то по общему правилу должны проводиться удаленные инспекционные визиты и выездные проверки.

Для этих целей Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации совместно с Министерством экономического развития Российской Федерации разработали мобильное приложение «Инспектор» для проведения дистанционных проверок. Мобильное приложение позволяет автоматизировать работу сотрудников контрольных и лицензирующих органов, снизить нагрузку на госорганы и бизнес, а также повысить качество и эффективность проверок.

Через приложение можно провести дистанционную проверку по видеосвязи, отследить процесс проверки по чек-листу, маршрут проверки. Приложение позволяет не допустить подмену геопозиции подконтрольного субъекта, а также сохранить фото, видео и аудиоматериалы проверки, подписать результаты проверки электронной подписью сразу в приложении и просмотреть историю проверок.

Такой подход позволяет реализовать принцип, который систематически внедряется на протяжении последних десятилетий, — разделение лица, принимающего решение, и контролируемого лица. Кроме того, в рамках дистанционной проверки фиксируется все, что происходит в ходе контрольного мероприятия. С одной стороны, это ограничивает возможные злоупотребления, с другой — позволяет сохранить доказательства для последующих возможных

обжалований как в досудебном, так и в судебном порядке. Кроме того, мобильное приложение позволяет производить юридически значимое уведомление, идентифицировать контролируемое лицо с помощью Единой системы идентификации и аутентификации, а также фиксировать место нахождения субъекта. Это является основным отличием от обычных сервисов для дистанционного взаимодействия, поскольку такая дистанционная проверка физически встроена в процесс осуществления контроля. Ссылка в государственной информационной системе «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности» создается непосредственно в процессе заполнения инспектором паспорта проверки в Едином реестре контрольных мероприятий. В ходе проведения проверки инспектор осуществляет контроль по пунктам чек-листа, в результате чего формируется журнал проведения проверки, сохраняется оглавление к видео, фиксируется время запроса инспектора и ответа подконтрольного субъекта.

Однако проблема использования данного приложения заключается в необязательности его использования, так как пока осуществляется тестовый режим проведения проверок через данное приложение.

Еще одним направлением повышения эффективности осуществления государственного контроля (надзора) является расширение практики применения специального административно-правового режима государственного контроля (надзора) «мониторинг».

Преимущественной формой должен являться добровольный мониторинг, осуществляемый на основе соглашения между контролируемым лицом и органом контрольной (надзорной) деятельности. Кроме того, возможность применения мониторинга должна быть предусмотрена в положениях для более широкого перечня видов федерального контроля, среди которых в настоящее время проведение мониторинга закреплено только для федерального государственного контроля (надзора) в области гражданской авиации, в области торгового мореплавания и внутреннего водного транспорта, в области обращения с животными, в области транспортной безопасности. Данный специальный режим

должен предусматриваться (и вот чтобы опять не было повторения, написать здесь: должен закрепляться или необходимо прописывать) в положениях о видах регионального контроля.

Как уже отмечалось, в соответствии с ч. 3.2 ст. 28.1 КоАП РФ дело об административном правонарушении может быть возбуждено до оформления результатов контрольного (надзорного) мероприятия, проверки, контрольного (надзорного) действия в рамках постоянного государственного контроля (надзора), постоянного рейда в случае необходимости применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении. На мониторинг как на режим государственного контроля (надзора) данная статья не распространяется.

Судебная практика свидетельствует о многочисленных случаях возбуждения дел об административных правонарушениях без предварительного проведения контрольно-надзорных мероприятий: например, доводы заявителей жалоб о том, что совершенные подконтрольным субъектом нарушения обязательных требований выявлены по результатам проведенного мониторинга, при отсутствии каких-либо контрольных мероприятий, подлежат, как правило, отклонению судами.¹ В связи с этим, считаем целесообразным изложить ч. 3.2 ст. 28.1 КоАП РФ в следующей редакции:

«Дело об административном правонарушении может быть возбуждено до оформления результатов контрольного (надзорного) мероприятия, проверки, контрольного (надзорного) действия в рамках постоянного государственного контроля (надзора), постоянного рейда, а также мониторинга в случае необходимости применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении».

Также, чтобы простимулировать контролируемых лиц заключать соглашение о добровольном мониторинге, нужно дополнить Федеральный закон

¹ См. постановления Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 01.06.2023 по делу № А32-46275/2022; Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 30.06.2023 по делу № А43-18538/2022; Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 04.10.2023 по делу № А33-30115/2022; Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 09.10.2023 по делу № А27-290/2023.

от 31.07.2020 № 248 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» перечнем мер. Например, в случаях ведения отраслевым федеральным законом обязательного мониторинга Федеральный закон от 31.07.2020 № 248 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» прямо предусматривает отмену плановых контрольно-надзорных. В то же время для добровольного мониторинга никакие нормативные последствия заключения соглашения, улучшающие положение подконтрольного субъекта, не указаны, что в числе прочего дестимулирует использование данной формы контрольно-надзорной деятельности.

Но бесспорно, использование современных информационных технологий позволяет многократно увеличить плотность и глубину контроля, а, следовательно, эффективность и результативность контрольной (надзорной) деятельности. Например, если в рамках выездного обследования инспектор может осмотреть с личным выездом на место максимум несколько десятков зданий или территорий в день, то при наличии централизованной системы видеонаблюдения, снабженной сервисами автоматического распознавания, инспектор получает возможность ежедневно контролировать несколько десятков тысяч объектов. Более того, выявление нарушений обязательных требований может осуществляться в круглосуточном режиме, что затруднительно при традиционных контрольных надзорных мероприятиях.

Эффективность государственного контроля (надзора) также возможно повысить путем использования автоматических устройств дистанционного контроля в массовых видах государственного контроля, например, при проведении□ санитарно-эпидемиологического надзора – путем использования датчиков и дистанционных анализаторов при отборе проб и исследовании атмосферного воздуха населенных пунктов; водных объектов, используемых для водоснабжения и рекреационных нужд; воды в коммунальных системах водоснабжения; факторов среды на рабочем месте (температура, уровень химического загрязнения, шума, электромагнитного излучения, вибрации и т. д.).

Кроме того, использование автоматических устройств дистанционного контроля обосновано при проведении жилищного надзора – путем использования датчиков наблюдения за состоянием несущих конструкций и иных элементов отдельных жилых домов для оперативного выявления фактов наступления их аварийного состояния.

Кроме того, система автоматического контроля позволяет осуществлять контрольно-надзорные мероприятия за соблюдением природоохранного законодательства промышленными предприятиями в режиме онлайн без выездов на объект. Нельзя не согласиться с мнением профессора А.В. Мартынова, что «при этом комплекс автоматического контроля выбросов должен устанавливаться на все стационарные источники выбросов, фиксировать все показатели загрязнения атмосферы, хранить информацию и оперативно передавать ее в реестр Росприроднадзора»¹.

Однако, само по себе активное использование мониторинга как режима государственного контроля (надзора) сокращает издержки на контроль соблюдения обязательных требований только частично. При отсутствии необходимости инспектора контрольного (надзорного) органа выезжать на место проведения контрольного (надзорного) мероприятия, а контролируемому лицу — на взаимодействие с инспектором, служащие контрольных (надзорных) органов все равно должны просматривать видеоизображения самостоятельно на предмет выявления нарушений обязательных требований, что требует времени и не исключает ошибки в связи с человеческим фактором.

Кроме того, нельзя забывать про проблему недостаточности кадрового и организационного обеспечения цифровой трансформации государственного управления.²

¹ Перспективные направления правового регулирования использования современных информационных технологий в контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти: библиотека лучших российских и зарубежных практик: монография / А.В. Мартынов, М.В. Бундин, М.Д. Прилуков, Е.Н. Смирнова, Е.В. Ширеева; под науч. ред. А.В. Мартынова. Н. Новгород: Издво Нижегородского госуниверситета им. Н.И. Лобачевского, 2020. 227 с.

² Концепция правового регулирования использования информационных технологий в сфере государственного контроля и надзора в условиях «цифровой экономики»: результаты исследования: монография / А.В. Мартынов, М.В. Бундин, Е.В. Ширеева; Е.Н. Смирнова, М.Д. Прилуков, А.Э. Логинова; под науч. ред. д. ю. н., профессора А.В. Мартынова. Н. Новгород: Изд-во Нижегородского госуниверситета им. Н.И. Лобачевского, 2021. С. 181.

Решением данной проблемы может быть использование видеоаналитики, основанной на технологии «распознавания образов». Примером может служить платформа государственной информационной системы «Единый центр хранения и обработки данных» города Москвы. По состоянию на начало 2022 года в ее составе работало 16 аналитических модулей для выявления нарушений в сфере земельно-имущественной отношений и ЖКХ. В числе прочего данные сервисы позволяли обнаруживать навалы снега, переполненные мусорные контейнеры, грязные дорожные знаки, ямы на дорогах. Данные сервисы созданы на основе нейросети и осуществляют анализ более одного миллиона видеоизображений ежемесячно¹.

Однако существует проблема распространения успешных практик использования не только видеоаналитики, но и в целом дистанционного контроля на регионы. «Сейчас в российских городах работает 1,2 миллиона камер видеонаблюдения. Только половина камер из тех, что установлены за счет государства, подключены к централизованным системам в регионах. Доступа к частным камерам у региональных властей нет»².

Считаем, использование мониторинга с функцией распознавания образов наиболее перспективно в рамках следующих видов контроля: экологический надзор; земельный контроль; жилищный надзор; контроль в области благоустройства; строительный надзор; контроль на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве; контроль в сфере перевозок пассажиров и багажа легковым такси.

Эффективность государственного контроля (надзора) при реализации экспериментальных правовых режимов в сфере цифровых инноваций на сегодняшний день отследить проблематично.

¹ 10 лет городской системе видеонаблюдения [Электронный ресурс] // ГКУ г. Москвы «Московское городское агентство по телекоммуникациям». Режим доступа: <https://mosgortelecom.mos.ru/presscenter/news/detail/10616339.html?ysclid=lpdz588rix47402608> (дата обращения: 14.08.2024).

² Вертикальный брат: Минцифры хочет централизовать системы видеонаблюдения [Электронный ресурс] // Коммерсантъ. Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/6352767> (дата обращения: 14.08.2024).

«Практика установления экспериментальных правовых режимов началась в марте 2022 года, и сегодня действует 15 режимов по различным направлениям. Более 170 организаций и ИП, 90 тысяч граждан стали участниками этих экспериментов»¹.

Однако обязанность Правительства РФ предоставлять ежегодный отчет о деятельности экспериментальных правовых режимов появилась лишь в Федеральном законе от 8 июля 2024 г. № 169-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации»².

Кроме того, теперь программа экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций должна содержать «положения о страховании гражданской ответственности участников экспериментального правового режима, являющихся юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, за причинение вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц при реализации экспериментального правового режима, в том числе в результате использования решений, разработанных с применением технологий искусственного интеллекта, требования к условиям такого страхования, в том числе минимальному размеру страховой суммы, перечню страховых рисков и страховых случаев (в применимых случаях)»³.

Для обеспечения эффективности и результативности государственного контроля (надзора) при реализации экспериментальных правовых режимов в сфере цифровых инноваций необходимо вести учет случаев причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям. Государственный контроль (надзор) в данном случае осуществляется особым образом, поэтому, чтобы проанализировать его эффективность и результативность, необходима фиксация

¹ Минэкономразвития России: тестировать инновации в рамках ЭПР можно будет в два раза быстрее, а в части ИИ — еще и безопаснее [Электронный ресурс] // Министерство экономического развития РФ. Режим доступа: https://www.economy.gov.ru/material/news/minekonomrazvitiya_rossii_testirovat_innovacii_v_ramkah_epr_mozhno_bud_et_v_dva_raza_bystree_a_v_chasti_ii_eshche_i_bezopasnee.html (дата обращения: 14.08.2024).

² Федеральный закон от 08.07.2024 г. № 169-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2024. № 29 (часть II). Ст. 4098.

³ Федеральный закон от 31.07.2020 № 258-ФЗ (ред. 02.07.2021) «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31 (часть I). Ст. 5017.

всех случаев причинения вреда (ущерба), на основе анализа которых можно выработать рекомендации при переходе экспериментального правового режима в масштабированную модель.

Кроме того, интересной представляется оценка текущих условий использования информационных технологий в сфере государственного контроля (надзора) в условиях «цифровой экономики»¹, определяющая основные внешние и внутренние угрозы и негативные факторы. К угрозам, оказывающим влияние на использование информационных технологий в сфере государственного контроля (надзора), можно отнести следующее.

В России существует высокий уровень зависимости отечественной промышленности от зарубежных информационных технологий в части, касающейся электронной компонентной базы, программного обеспечения, вычислительной техники и средств связи. Данная угроза имеет прямое отношение к осуществлению режимов государственного контроля (надзора). Например, для осуществления дистанционного контроля в сфере промышленной безопасности необходимо не только отечественное оборудование, но и соответствующие мощности, позволяющие в режиме реального времени передавать данные индикаторов. Однако, «значительная часть применяемых решений основана на иностранных разработках и технологиях, что является потенциально серьезной угрозой для их применения в сфере публичного управления и контрольно-надзорной деятельности»².

Высокие темпы цифровизации также стоит рассматривать не только с положительной стороны. Эта угроза сформирована за счет отставания законодательства от реализации отношений на практике. «Часто технологические решения появляются с такой быстротой, что государство и общество не успевают в полной мере оценить все потенциальные риски, вызванные ими, и разработать

¹ Концепция правового регулирования использования информационных технологий в сфере государственного контроля и надзора в условиях «цифровой экономики»: результаты исследования: монография / А.В. Мартынов, М.В. Бундин, Е.В. Ширеева; Е.Н. Смирнова, М.Д. Прилуков, А.Э. Логинова; под науч. ред. д. ю. н., профессора А.В. Мартынова. Н. Новгород: Изд-во Нижегородского госуниверситета им. Н.И. Лобачевского, 2021. С. 169.

² Там же. С. 172.

соответствующее правовое регулирование»¹. Решением в данном случае является поиск альтернативных решений путем использования правового эксперимента (регуляторных песочниц)². Однако, для безопасной реализации правовых экспериментов в сфере цифровых инноваций и минимизации возможности причинения вреда, необходимо закрепление режима государственного контроля (надзора) при реализации каждого конкретного эксперимента.

Подводя итог анализу проблематики эффективности и результативности контроля (надзора) при реализации различных административно-правовых режимов можно сделать следующие выводы.

Во-первых, цифровизация контрольной (надзорной) деятельности имеет огромное влияние на эффективность его реализации. Замена плановых проверок контрольными (надзорными) мероприятиями с применением дистанционных форм значительно снижает административное давление на подконтрольные субъекты, оставляя больше ресурсов для осуществления деятельности.

Во-вторых, внедрение единой электронной системы цифрового учета случаев причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям по различным видам контроля покажет реальную ситуацию по эффективности осуществления государственного контроля (надзора).

В-третьих, дальнейшее развитие цифрового контроля невозможно без активного использования видеоаналитики, основанной на технологии «распознавания образов». Для этого необходимо все виды государственного и регионального контроля (надзора) обеспечить ресурсами, позволяющими установить камеры видеонаблюдения, вести и хранить записи с этих видео камер.

¹ Концепция правового регулирования использования информационных технологий в сфере государственного контроля и надзора в условиях «цифровой экономики»: результаты исследования: монография / А.В. Мартынов, М.В. Бундин, Е.В. Ширеева; Е.Н. Смирнова, М.Д. Прилуков, А.Э. Логинова; под науч. ред. д. ю. н., профессора А.В. Мартынова. Н. Новгород: Изд-во Нижегородского госуниверситета им. Н.И. Лобачевского, 2021. С. 173.

² Наумов В.Б., Бутримович Я.В., Котов А.А. Обеспечение качества правового регулирования экспериментальных правовых режимов // Российское право: образование, практика, наука. 2020. № 3. С. 40-49.

Заключение

Проведенное диссертационное исследование теоретических и практических аспектов административно-правовых режимов государственного контроля (надзора) убеждает в перспективности избранной научной сферы. Концепция организации контрольно-надзорной деятельности претерпевает изменения, что требует осмысление новых целей и задач научным обществом. В частности, очевидна необходимость разработки теоретических положений, дефиниций в сфере административно-правовых режимов государственного контроля (надзора). Развитие теории административного права через дополнение научных знаний по вопросам, связанным с порядком установления и реализации режимов государственного контроля (надзора), является целью настоящего диссертационного исследования.

В результате проведенного исследования диссертантом сформулирован ряд теоретических положений, на основе которых внесены практические предложения и рекомендации по совершенствованию осуществления государственного контроля (надзора) в рамках административно-правовых режимов в условиях комплексного реформирования сферы контрольно-надзорной деятельности.

Основные выводы диссертационного исследования следующие:

1. Разработана авторская дефиниция административно-правовых режимов государственного контроля (надзора). Предложено понимание данной дефиниции в узком и широком смыслах.

В узком смысле административно-правовой режим государственного контроля (надзора) – режим функционирования контрольно-надзорных органов в целях предотвращения причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, обеспечения соблюдения обязательных требований.

Административно-правовой режим государственного контроля (надзора) в широком смысле – это совокупность правовых установлений, режимных средств, определяющих порядок деятельности исполнительных органов публичной власти

и их должностных лиц, реализующих контрольно-надзорные полномочия, направленных на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований и предусматривающих возможность применения мер административного принуждения, а также определяющих особый правовой статус субъектов контрольно-надзорных правоотношений.

2. Определены признаки административно-правовых режимов государственного контроля (надзора).

3. Обоснована сущность административно-правовых режимов государственного контроля (надзора) посредством определения ключевых элементов.

4. Определены цели административно-правовых режимов государственного контроля и надзора, такие как предупреждение, выявление, пресечение нарушений обязательных требований.

5. Выявлена нормативная правовая основа установления и реализации административно-правовых режимов государственного контроля и надзора – это нормы, закрепленные в специализированных административно-правовых актах, регламентирующих порядок осуществления отдельных видов государственного контроля и надзора, требующих установления специальных административно-правовых режимов.

6. Автором разработаны принципы установления и реализации административно-правовых режимов государственного контроля и надзора: общие и специальные. К общим принципам осуществления административно-правовых режимов государственного контроля (надзора) относятся принципы государственного контроля (надзора) в целом, закрепленные во 2 главе Федерального закона № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». К специальным предлагается отнести:

1) принцип баланса в деятельности контрольно-надзорных органов при достижении целей государственного контроля (надзора);

2) принцип недопустимости прерывания технологических процессов при осуществлении административно-правовых режимов государственного контроля (надзора);

3) принцип приоритета применения дистанционных технологий при реализации административно-правовых режимов государственного контроля (надзора);

4) принцип обязательного соблюдения сроков осуществления административно-правовых режимов государственного контроля (надзора);

5) принцип допустимости установления нескольких административно-правовых режимов государственного контроля (надзора) для одного подконтрольного лица.

7. Предложена авторская классификации режимов государственного контроля (надзора). Административно-правовые режимы государственного контроля (надзора) можно классифицировать по различным основаниям:

1) по юридической силе нормативного правового акта, закрепляющего действие;

2) по степени участия контролируемых лиц в их установлении и реализации: обязательные и добровольные;

3) в зависимости от порядка осуществления государственного контроля (надзора): общий режим государственного контроля и надзора и специальные режимы;

4) по времени реализации: постоянно действующие и временные;

5) в зависимости от применения дистанционных средств: режимы, осуществляемые в дистанционном формате, и режимы без применения дистанционных средств.

8. Определено значение административно-правовых режимов государственного контроля и надзора: возможность уйти от сплошных проверок подконтрольных объектов, как от неэффективной модели контрольной (надзорной) деятельности, а также снижение общей административной нагрузки

на субъектов хозяйственной деятельности и повышение эффективности этой деятельности.

9. Доказана необходимость закрепления в Федеральном законе № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» в главе 18 следующих административно-правовых режимов: мораторий на осуществление проверок, эксперимент по применению дистанционного контроля в области промышленной безопасности, а также государственный контроль при экспериментальных правовых режимах.

10. Определение эффективности и результативности государственного контроля (надзора) при установлении того или иного режима предлагается проводить по результатам цифрового учета случаев причинения вреда (ущерба) охраняемым законам ценностям по различным видам контроля. Собирая в одном месте информацию об инцидентах, привязывая их к определенному объекту, понимая какой режим государственного контроля и надзора установлен на объекте, контрольный орган сможет более точно использовать риск-ориентированный подход и стимулировать деятельность добросовестных предпринимателей. Для обеспечения поставленной цели предлагается создание федерального государственного информационного Реестра зарегистрированных случаев причинения вреда по каждому виду государственного контроля (надзора).

11. Автором доказана необходимость распространения системы электронного обжалования на административное обжалование постановлений об административных правонарушениях, то есть обжалование таких постановлений вышестоящему должностному лицу или в вышестоящий орган.

12. Обосновано применение в контрольно-надзорной деятельности экспериментальных режимов. Предлагается имеющийся положительный опыт активно использовать при установлении режимов дистанционного контроля за важными промышленными объектами.

13. Указывается на необходимость внедрения новых цифровых технологий при осуществлении постоянных и временных режимов государственного

контроля и надзора. К числу таких современных цифровых технологий следует отнести: видеоаналитику, распознавание образов, интернет вещей.

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. Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ (ред. от 02.11.2023) «О чрезвычайном положении» // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 23. – Ст. 2277.
3. Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 № 1-ФКЗ (ред. от 02.11.2023) «О военном положении» // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 5. – Ст. 375.
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 30.11.2024) // Собрание Законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.
5. Федеральный закон от 10.12.1995 № 196-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «О безопасности дорожного движения» // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 50 (раздел 1). – Ст. 4873.
6. Федеральный закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 30. – Ст. 3588.
7. Федеральный закон от 21.07.1997 № 117-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «О безопасности гидротехнических сооружений» // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 30. – Ст. 3589.
8. Федеральный закон от 26.03.1998 № 41-ФЗ (ред. от 29.12.2022) «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 13. – Ст. 1463.

9. Федеральный закон от 27.06.2006 № 149-ФЗ (ред. от 23.11.2024) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 31 (часть I). – Ст. 3448.

10. Федеральный закон от 08.11.2007 № 259-ФЗ (ред. от 19.10.2023) «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта» // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 46 (раздел 1). – Ст. 5555.

11. Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ (ред. от 29.05.2024) «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 31. – Ст. 4006.

12. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 52 (часть I). – Ст. 6249.

13. Федеральный закон от 18.07.2011 № 242-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 30 (часть 1). – Ст. 4590.

14. Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «О лицензировании отдельных видов деятельности» // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 19. – Ст. 2716.

15. Федеральный закон от 03.08.2018 № 289-ФЗ (ред. от 26.02.2024) «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 32 (часть I). – Ст. 5082.

16. 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.

17. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 31 (часть 1). – Ст. 5007.

18. Федеральный закон от 31.07.2020 № 258-ФЗ (ред. 08.08.2024) «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 31 (часть I). – Ст. 5017.

19. Федеральный закон от 19.10.2023 № 506-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О пожарной безопасности» и статью 97 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2023. – № 43. – Ст. 7605.

20. Федеральный закон от 08.07.2024 г. № 169-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2024. – № 29 (часть II). – Ст. 4098.

21. Федеральный закон от 08.08.2024 № 289-ФЗ «О внесении изменений в Воздушный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2024. – № 33 (часть I). – Ст. 4985.

22. Указ Президента РФ от 06.05.2018 № 198 «Об Основах государственной политики Российской Федерации в области промышленной безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу» // Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 20. – Ст. 2815.

23. Указ Президента РФ 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.

24. Указ Президента РФ от 07 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года»// Собрание законодательства РФ. – 2024. – № 20. – Ст. 2584.

25. Постановление Правительства РФ от 05.04.2010 № 215 «Об утверждении Правил подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)» // Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 15. – Ст. 1807.

26. Постановление Правительства РФ от 03.02.2012 г. № 75 «Об утверждении Положения об осуществлении мероприятий по контролю (надзору) за соблюдением законодательства Российской Федерации о средствах массовой информации, при проведении которых не требуется взаимодействие уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора) органов с проверяемыми (контролируемыми) лицами» // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 7. – Ст. 860.

27. Постановление Правительства РФ от 12.04.2012 № 290 (ред. от 17.04.2024) «О федеральном государственном пожарном надзоре» // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 17. – Ст. 1964.

28. Постановление Правительства РФ от 05.05.2012 № 455 (ред. от 28.02.2018) «О режиме постоянного государственного надзора на опасных производственных объектах и гидротехнических сооружениях» (вместе с «Положением о режиме постоянного государственного надзора на опасных производственных объектах и гидротехнических сооружениях») // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 20. – Ст. 2553.

29. Постановление Правительства РФ от 17.08.2016 № 806 (ред. от 28.09.2022) «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 35. – Ст. 5326.

30. Постановление Правительства РФ от 03.04.2020 № 438 (ред. от 14.09.2020) «Об особенностях осуществления в 2020 году государственного контроля (надзора), муниципального контроля и о внесении изменения в пункт 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 15 (часть IV). – Ст. 2292.

31. Постановление Правительства РФ от 05.10.2020 № 1606 (ред. от 03.05.2024) «Об утверждении Положения об эксплуатации гидротехнического сооружения и обеспечении безопасности гидротехнического сооружения, разрешение на строительство и эксплуатацию которого аннулировано (в том числе гидротехнического сооружения, находящегося в аварийном состоянии), гидротехнического сооружения, которое не имеет собственника или собственник которого неизвестен либо от права собственности на которое собственник отказался» [Электронный ресурс] // Информационно-правовой портал Гарант.ру. Режим доступа: <https://base.garant.ru/74732014/> (дата обращения: 28.07.2024).

32. Постановление правительства РФ от 31.12.2020 № 2415 (ред. от 29.12.2023) «О проведении эксперимента по внедрению системы дистанционного контроля промышленной безопасности» // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 3. – Ст. 557.

33. Постановление Правительства РФ от 16.04.2021 № 604 (ред. от 23.05.2024) «Об утверждении Правил формирования и ведения единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий и о внесении изменения в постановление Правительства российской Федерации от 28 апреля 2015 г. №415» // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 17. – Ст. 2971.

34. Постановление Правительства РФ от 25.06.2021 № 997 (ред. от 29.12.2023) «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере образования» // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 27 (часть II). – Ст. 5385.

35. 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.

36. Постановление Правительства РФ от 25.06.2021 № 1015 (ред. от 21.10.2023) «О федеральном государственном пробирном надзоре» вместе с «Положением о федеральном государственном пробирном надзоре» // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 27 (часть III). – Ст. 5402.

37. Постановление Правительства РФ от 29.06.2021 № 1047 (ред. от 30.11.2021) «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области торгового мореплавания и внутреннего водного транспорта и изменений, которые вносятся в Положение о федеральном государственном транспортном надзоре» // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 27 (часть III). – Ст. 5425.

38. Постановление Правительства РФ от 29.06.2021 № 1045 (ред. от 01.03.2022) «О федеральном государственном контроле (надзоре) в области связи» // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 27 (часть III). – Ст. 5423.

39. Постановление Правительства РФ от 29.06.2021 № 1043 (ред. от 08.12.2023) «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.

40. Постановление Правительства РФ от 29.06.2021 № 1051 (ред. от 14.12.2021) «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области транспортной безопасности и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 27 (часть III). – Ст. 5429.

41. Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 г. № 1064 (ред. от 01.12.2023) «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области гражданской авиации» // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 27 (часть III). – Ст. 5440.

42. Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1073 (ред. от 29.12.2021) «О федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере рекламы» // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 27 (часть III). – Ст. 5449.

43. Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1089 (ред. от 26.01.2022) «О федеральном государственном контроле (надзоре) в области обращения с животными» (вместе с «Положением о федеральном государственном контроле (надзоре) в области обращения с животными») // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 28 (часть I). – Ст. 5519.

44. Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1080 (ред. от 03.05.2024) «О федеральном государственном надзоре в области безопасности гидротехнических сооружений» (вместе с «Положением о федеральном государственном надзоре в области безопасности гидротехнических сооружений») // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 28 (часть I). – Ст. 5510.

45. Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1101 (ред. от 03.11.2023) «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. – Ст. 5531.

46. Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1082 (ред. от 15.02.2023) «О федеральном государственном надзоре в области промышленной безопасности» // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 28 (часть I). – Ст. 5512.

47. Постановление Правительства РФ от 21.07.2021 № 1230 (ред. от 16.11.2023) «Об утверждении Положения о федеральном государственном

контроле (надзоре) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права» // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 30. – Ст. 5804.

48. Постановление Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 (ред. от 18.07.2024) «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ. – 2022. – № 11. – Ст.1715.

49. Постановление Правительства РФ от 24.03.2022 № 462 (ред. от 31.01.2024) «Об установлении экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций и утверждении Программы экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций по эксплуатации беспилотных авиационных систем в Камчатском крае, Ханты-Мансийском автономном округе – Югре, Чукотском автономном округе и Ямало-Ненецком автономном округе» // Собрание законодательства РФ. – 2022. – № 13. – Ст. 2119.

50. Постановление Правительства РФ от 17.10.2022 № 1849 (ред. от 14.02.2024) «Об установлении экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций и утверждении Программы экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций по эксплуатации высокоавтоматизированных транспортных средств в отношении реализации инициативы «Беспилотные логистические коридоры» на автомобильной дороге общего пользования федерального значения М-11 «Нева» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации parvo.gov.ru. Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202210200037> (дата обращения: 10.04.2024).

51. 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.

52. Распоряжение Правительства РФ от 13.06.2020 № 1582-р (ред. от 13.10.2022) «Об утверждении Программы развития угольной промышленности

России на период до 2035 года» // «Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 25. – Ст. 3963.

53. Распоряжение Правительства РФ от 07.11.2023 № 3113-р «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации обрабатывающих отраслей промышленности» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_461541/ (дата обращения: 17.04.2024).

54. Распоряжение Правительства РФ от 21.12.2023 № 3745-р (ред. от 17.06.2024) «Об утверждении Концепции совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 года» // Собрание законодательства РФ. – 2024. – № 1 (часть IV). – Ст. 285.

55. Приказ Росприроднадзора от 30.12.2020 № 1839 (ред. от 13.02.2024) «Об утверждении перечня нормативных правовых актов (их отдельных положений), содержащих обязательные требования» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_374271/ (дата обращения: 12.08.2024).

56. Приказ Ростехнадзора от 15.12.2023 № 457 «Об утверждении Программы профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям при осуществлении федерального государственного надзора в области промышленной безопасности на 2024 год» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_465083/ (дата обращения: 11.08.2024).

57. Приказ Ростехнадзора от 07.06.2013 № 248 (ред. от 09.10.2017) «Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по федеральному государственному надзору в области использования атомной энергии» // Российская газета. – 2013. – № 175.

58. Приказ Ростехнадзора от 27.06.2018 № 279 «Об утверждении Методических рекомендаций по проверке гидротехнических сооружений в режиме постоянного государственного надзора» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». Режим доступа:

https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_301725/2ff7a8c72de3994f30496a0ccb1ddafdad518/ (дата обращения: 03.07.2024).

59. Приказ Ространснадзора от 15.12.2020 № ВБ-870фс (ред. от 18.05.2022) «Об утверждении перечня нормативных правовых актов (их отдельных положений), содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), привлечения к административной ответственности» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_371818/ (дата обращения: 04.07.2024).

60. Приказ Ространснадзора от 18.10.2021 № ВБ-891фс «Об утверждении форм документов, используемых Федеральной службой по надзору в сфере транспорта при осуществлении государственного контроля (надзора)» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 14.02.2022 № 67252) [Электронный ресурс] // Министерство юстиции РФ. Режим доступа: <https://minjust.consultant.ru/documents/30143> (дата обращения: 10.07.2024).

61. Приказ Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 25.08.2022 № 382 «Об утверждении формата передачи данных о показателях выбросов загрязняющих веществ и (или) сбросов загрязняющих веществ по информационно-телекоммуникационным сетям с автоматических средств измерения и учета показателей выбросов загрязняющих веществ и (или) сбросов загрязняющих веществ в технические средства фиксации и передачи информации в государственный реестр объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду» (Зарегистрирован в Министерстве юстиции 27.12.2022 № 71823) [Электронный ресурс] // Министерство юстиции РФ. Режим доступа: <https://minjust.consultant.ru/documents/34091> (дата обращения: 05.06.2024).

62. Приказ Федеральной службы по экологическому, техногенному и атомному надзору от 10.11.2020 № 436 «Об утверждении федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Правила безопасности при разработке угольных месторождений открытым способом» (Зарегистрировано в Минюсте России 21.12.2020 № 61624) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_372494/ (дата обращения: 19.05.2024).

63. Приказ Федеральной службы по экологическому, техногенному и атомному надзору от 28.10.2020 года № 428 «Об утверждении Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Правила безопасности при переработке, обогащении и брикетировании углей» (Зарегистрировано в Минюсте России 21.12.2020 № 61627) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_372325/ (дата обращения: 20.05.2024).

64. Приказ Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 8.12.2020 № 507 «Об утверждении федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Правила безопасности в угольных шахтах» (Зарегистрировано в Минюсте России 18.12.2020 № 61587) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_372172/ (дата обращения: 19.05.2024).

II. Нормативные правовые акты, утратившие силу

65. Федеральный закон от 08.08.2001 № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» (утратил силу) // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 33. – Ст. 3436.

66. Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» (утратил силу) // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 30. – Ст. 4884.

III. Нормативные правовые акты и иные документы других государств

67. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 19.11.2004 № 1466 (ред. от 02.08.2006) «Об утверждении Положения о системе мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2004. – раздел 5. – № 5/15181.

IV. Материалы судебной практики

68. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 28.07.2020 № Ф02-3004/2020 по делу № А33-25305/2019 [Электронный ресурс] // Электронное правосудие. Режим доступа: <https://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 11.07.2024).

69. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 19.09.2023 № Ф09-5863/23 по делу № А60-61161/2022 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=AUR&n=256929#uim0uLU4ac2uRjLc1> (дата обращения: 15.04.2024).

70. Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 01.06.2023 по делу № А32-46275/2022 [Электронный ресурс] // Электронное правосудие. Режим доступа: <https://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 11.07.2024).

71. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 30.06.2023 по делу № А43-18538/2022 [Электронный ресурс] // Электронное правосудие. Режим доступа: <https://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 14.07.2024).

72. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 04.10.2023 по делу № А33-30115/2022 [Электронный ресурс] // Электронное правосудие. Режим доступа: <https://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 09.07.2024).

73. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 09.10.2023 по делу № А27-290/2023 [Электронный ресурс] // Электронное правосудие. Режим доступа: <https://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 10.07.2024).

74. Постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 26.07.2022 по делу № А05-3952/2022 [Электронный ресурс] // Электронное правосудие. Режим доступа: <https://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 21.07.2024).

75. Решение Арбитражного суда Иркутской области от 01 апреля 2024 года по делу № А19-2662/2024 [Электронный ресурс] // Электронное правосудие. Режим доступа: <https://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 09.06.2024).

V. Монографии, учебники, учебные пособия, аналитические доклады

76. Авакьян С.А. Конституционное право России [Текст]: учебный курс: в 2 т. / 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.

77. 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.

78. Административное право [Текст]: учебник / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. – М.: Юристъ, 1999. – 728 с.

79. Административное право России [Текст]: учебник / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий. – М.: Зерцало-М, 2005. – 686 с. – ISBN 5-94373-110-5.

80. Административное право Российской Федерации [Текст]: учебник / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. – М.: Зерцало, 2003. – 671 с. – ISBN 5-94373-065-6.

81. Административное право [Текст]: учебник / под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва: Норма: ИНФРА-М, 2024. – 736 с. – ISBN 978-5-00156-083-8.

82. Административное право [Текст]: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «юриспруденция» / под ред. В.Я. Кикотя, П.И. Кононова, 209 И.Ш. Килясханова. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2012. – 759 с. – ISBN 978-5-238-01900-0.

83. Административное право [Текст]: учебник и практикум для среднего профессионального образования / А.И. Стахов [и др.]; под редакцией А.И. Стахова. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва: Издательство Юрайт, 2024. – 480 с. – ISBN 978-5-534-18592-8.

84. Алексеев С.С. Восхождение к праву: Поиски и решения [Текст] / С.С. Алексеев. – 2 изд., перераб. и доп. – Москва: НОРМА, 2002. – 601 с. – ISBN 5-89123-680-X.

85. Андреевский И.Е. Полицейское право. Т. 1. Введение и ч. 1. Полиция безопасности [Текст] / Соч. И.Е. Андреевского. – СПб.: тип. Эд. Праца, 1871. – 543 с.

86. Бабаев В.К., Баранов В.М., Гойман В.И. Словарь категорий и понятий общей теории права [Текст] / В.К. Бабаев, В.М. Баранов, В.И. Гойман; Министерство внутренних дел России, Нижегородская Высшая школа МВД РФ. – Нижний Новгород: Нижегородская ВШ МВД РФ, 1992. – 97 с.

87. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право [Текст]: учебник для вузов: для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности 021100 «Юриспруденция» / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – Москва: Норма, 2007. – 815 с. – ISBN 978-5-468-00053-3.

88. Болтанова Е.С., Здоровцева А.А., Золотова О.А. Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации: теория и современная практика [Текст]: Монография / Е.С. Болтанова, А.А. Здоровцева, О.А. Золотова. – Москва: Контракт, НИЦ ИНФРА-М, 2017. – 528 с. – ISBN 978-5-16-104415-5.

89. Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность [Текст] / А. В. Венедиктов; Акад. наук СССР. Ин-т права. – Москва; Ленинград: изд-во и 1-я тип. Изд-ва Акад. наук СССР, 1948 (Ленинград). – 840 с.
90. Гаген В.А. Учебник административного права [Текст] / В.А. Гаген, орд. проф. Имп. Варш. ун-та. – Ростов-на-Дону: тип. т-ва С.С. Сивожелезов и К°, 1916. – 234 с.
91. Гессен В.М. Исключительное положение [Текст] / В.М. Гессен. – СПб.: Право, 1908. – 410 с.
92. Дерюжинский В.Ф. Полицейское право [Текст]: Пособие для студентов / [Соч.] В.Ф. Дерюжинского, проф. С.-Петерб. ун-та. – 2-е изд., доп. – Санкт-Петербург: Сенат. тип., 1911. – 550 с.
93. Дугенец А.С. Административно-юрисдикционный процесс [Текст]: Монография / А.С. Дугенец. – М.: ВНИИ МВД России, 2003. – 274 с.
94. Елистратов А.И. Административное право [Текст] / А.И. Елистратов. – Москва: Типография И.Д. Сытина, 1911. – 235 с.
95. Зырянов С.М. Государственный контроль (надзор) [Текст]: монография / С.М. Зырянов; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – Москва: Юридическая фирма Контракт, 2023. – 228 с. – ISBN 978-5-6047798-7-3.
96. Исаков В.Б. Механизмы правового регулирования и правовые режимы. Глава в книге: Проблемы теории государства и права: учебник [Текст] / В.Б. Исаков. – М.: Юрид. Лит., 1987. – С. 245-267.
97. Коваль Л.В. Административно-деликтное отношение [Текст] / Л.В. Коваль. – Киев: Вища школа, 1979. – 230 с.
98. 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.
99. Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад – 2017 [Электронный ресурс] // Комитет по разрешительной и контрольно-надзорной деятельности. Режим доступа: <https://goskontrol->

rspp.ru/%d0%b4%d0%be%d0%ba%d0%bb%d0%b0%d0%b4%d1%8b-
 %d0%ba%d0%be%d0%bc%d0%b8%d1%82%d0%b5%d1%82%d0%b0/ (дата
 обращения: 08.08.2024).

100. Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад – 2020-2021 [Текст] / С.М. Плаксин (рук. авт. кол.), И.А. Абузярова и др.; Российский союз промышленников и предпринимателей; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: НИУ ВШЭ, 2021. – 148 с. – ISBN 978-5-7598-2575-3.

101. Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад – 2022 [Текст] / С.М. Плаксин (рук. авт. кол.), И.А. Абузярова и др.; Российский союз промышленников и предпринимателей; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: НИУ ВШЭ, 2022. – 202 с. – ISBN 978-5-7598-2877-8.

102. Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Вектор развития до 2030 года. Аналитический доклад – 2023 [Текст] / С.М. Плаксин (рук.авт. кол.), И.А. Абузярова, Д.Р. Алимпеев и др.; Российский союз промышленников и предпринимателей; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: Изд. дом ВШЭ, 2024. – 102 с. – ISBN 978-5-7598-2972-0.

103. Концепция правового регулирования использования информационных технологий в сфере государственного контроля и надзора в условиях «цифровой экономики»: результаты исследования [Текст]: монография / А.В. Мартынов, М.В. Бундин, Е.В. Ширеева; Е.Н. Смирнова, М.Д. Прилуков, А.Э. Логинова; под науч. ред. д. ю. н., профессора А.В. Мартынова. – Н. Новгород: Изд-во Нижегородского госуниверситета им. Н.И. Лобачевского, 2021. – 250 с. – ISBN 978-5-91326-706-1.

104. Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права [Текст]: учебник для вузов / В.В. Лазарев, С.В. Липень. – М.: Издательство «Спарк», 1998. – 448 с.

105. Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву: (Теорет. пробл.) [Текст] / О. Э. Лейст. – Москва: Изд-во МГУ, 1981. – 239 с.

106. Мартынов А.В. Административный надзор в России: теоретические основы построения [Текст]: монография / А.В. Мартынов; под науч. ред. Ю.Н. Старилова. – Москва: ЮНИТИ: Закон и право, 2010. – 183 с. – ISBN 978-5-238-01783-9.

107. Мартынов А.В. Проблемы правового регулирования административного надзора в России: административно-процессуальное исследование [Текст]: монография / А.В. Мартынов. – Москва: Nota Bene, 2010. – 546 с. – ISBN 5-8188-0167-5.

108. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права [Текст]: учебник / Н.И. Матузов, А.В. Малько. – 5-е изд. – Москва: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2022. – 528 с. – ISBN 978-5-85006-370-2.

109. Ноздрачев А.Ф. Правовое регулирование государственного контроля [Текст] / А.Ф. Ноздрачев. – Москва: НИЦ ИНФРА-М, 2012. – 480 с. – ISBN 978-5-16-103754-6.

110. Об утверждении доклада о правоприменительной практике контрольной (надзорной) деятельности в Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору при осуществлении федерального государственного надзора в области безопасности гидротехнических сооружений за 2023 год [Электронный ресурс] // Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору. Режим доступа: <https://www.gosnadzor.ru/public/law%20enforcement/%D0%9F%D1%80-84%20%D0%BE%D1%82%2006.03.2024.pdf> (дата обращения: 11.07.2024).

111. Общее административное право [Текст]: учебник : в 2 ч.. Часть 1 / под ред. Ю.Н. Старилова; Воронежский государственный университет. – 2-е изд., пересмотр. и доп. – Воронеж : Издательский дом ВГУ, 2016. – 760 с. – ISBN 978-5-9273-2292-3.

112. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка [Текст] / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. – М.: АЗЪ, 1995. – 928 с. – ISBN: 5-85632-008-8.

113. Перспективные направления правового регулирования использования современных информационных технологий в контрольно-надзорной деятельности

органов исполнительной власти: библиотека лучших российских и зарубежных практик [Текст]: монография / А.В. Мартынов, М.В. Бундин, М.Д. Прилуков, Е.Н. Смирнова, Е.В. Ширеева; под науч. ред. А.В. Мартынова. – Н. Новгород: Издво Нижегородского госуниверситета им. Н.И. Лобачевского, 2020. – 227 с. – ISBN 978-5-91326-623-1.

114. Правовые режимы: актуальные общетеоретические и конституционно-правовые проблемы [Текст]: монография / [Власенко В.Н. и др.]; Н.А. Фроловой, В.Ю. Панченко; М-во образования и науки Российской Федерации, Сибирский федеральный ун-т, [Юридический ин-т]. – Красноярск: СФУ, 2016. – 270 с. – ISBN 978-5-7638-3451-2.

115. Проблемы теории государства и права [Текст]: учебник / [Кашанина Т.В. и др.]; под ред. В.М. Сырых. – Москва: РАП: ЭКСМО, 2008. – 525 с. – ISBN 978-5-93916-108-4.

116. Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право [Текст]: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов, – 6-е изд., пересмотр. – Москва: Норма: ИНФРА-М, 2020. – 640 с. – ISBN 978-5-16-108822-7.

117. Рушайло В.Б. Административно-правовые режимы [Текст]: Монография / В.Б. Рушайло. – Москва: Щит-М, 2000. – 263 с. – ISBN 5-93004-080-X.

118. Сводный доклад о государственном контроле (надзоре) муниципальном контроле в Российской Федерации в 2023 году [Электронный ресурс] // Министерство экономического развития РФ. Режим доступа: https://www.economy.gov.ru/material/file/d83b47ee1e442440d637d71bf314ed46/doklad_o_gos_kontrole_nadzore_municipalnom_kontrole_v_rf_v_2023_godu.pdf (дата обращения: 10.08.2024).

119. Словарь русского языка: в 4 т. [Текст] / Акад. наук СССР, Ин-т рус. яз.; [гл. ред. А. П. Евгеньева; выполн. Л. П. Алекторовой и др.]. – Изд. 3-е, стер. – Москва: Русский язык, 1985-1988.

120. Старостин С.А. Чрезвычайные административно-правовые режимы [Текст]: монография / С.А. Старостин. – Москва: Проспект, 2022. – 112 с. – ISBN 978-5-392-36746-7.

121. Тарасов И.Т. Лекции по полицейскому (административному) праву: Общая часть. Т. 2. [Текст] / И.Т. Тарасов. – Москва: Печатня А. Снегиревой, 1910. – 269 с.

122. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс [Текст]: полный курс / Ю.А. Тихомиров; Гос. ун-т - Высш. шк. экономики. – 2-е изд., доп. и перераб. – Москва: Тихомиров, 2008. – 696 с. – ISBN 5-89194-178-3.

123. Тихомиров Ю.А. Публичное право [Текст]: Учеб. для юрид. фак. и вузов / Ю.А. Тихомиров. – Москва: Бек, 1995. – 485 с. – ISBN 5-85639-099-7.

124. Труды Первого Всесоюзного горного научно-технического съезда: 14-27 апреля 1926 г. [Текст] / ВСНХ СССР. Центр. орг. бюро. 1-й Всесоюз. горн. науч.-техн. съезд 14-27 апр. 1926 г. – Москва: ЦУП ВСНХ СССР, 1926-1928. Т. 9: Доклады, заслушанные в секции техники безопасности и её подсекции нормирования труда и организации производства. – 1928. – Т. 9. – 276 с.

125. 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.

126. Фесько Д.С. Административно-правовые гарантии обеспечения прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора): теория и практика [Текст]: монография / Д.С. Фесько. – Москва: Проспект, 2023. – 224 с. – ISBN: 978-5-392-37566-0.

127. Цифровая трансформация: ожидания и реальность: доклад НИУ ВШЭ: к XXIII Ясинской (Апрельской) международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества, 2022 г. [Текст] / Г.И. Абдрахманова, С.А. Васильковский, К.О. Вишневский [и др.]; редакционная группа: Т.С. Зинина, П.Б. Рудник; Высшая школа экономики – национальный исследовательский

университет. – М.: Издательский дом Высшей школы экономики, 2022. – 219 с. – ISBN 978-5-7598-2658-3.

VI. Научные статьи и иные публикации в периодической печати или материалах конференции

128. Абрамов В.И., Андреев В.Д. Анализ стратегий цифровой трансформации регионов России в контексте достижения национальных целей [Текст] / В.И. Абрамов, В.Д. Андреев // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2023. – № 1. – С. 89-119.

129. 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.

130. Агабалаев М.И. Особенности классификации административно-правовых режимов в обеспечении общественной безопасности [Текст] / М.И. Агабалаев // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия экономика и право. – 2012. – № 1. – С. 65-69.

131. Агамагомедова С.А. Риск-ориентированный подход при осуществлении контрольно-надзорной деятельности: теоретическое обоснование и проблемы применения [Текст] / С.А. Агамагомедова // Сибирское юридическое обозрение. – 2021. – № 4. – С. 460-470.

132. Баракина Е.Ю. К вопросу установления экспериментального правового режима в области применения искусственного интеллекта [Текст] / Е.Ю. Баракина // Российская юстиция. – 2021. – № 2. – С. 64-67.

133. Бахрах Д.Н. Государственная служба: основные понятия, ее составляющие, содержание, принципы [Текст] / Д.Н. Бахрах // Государство и право. – 1966. – № 12. – С. 10-19.

134. Благодир А.Л., Михеева И.Е. Лизинг беспилотных транспортных средств: правовое регулирование и практика [Текст] / А.Л. Благодир, И.Е. Михеева // Право и экономика. – 2022. – № 12 (418). – С. 47-55.

135. Буйновский С.Н. От работников нефтяной и газовой промышленности зависит будущее всего мира [Текст] / С.Н. Буйновский // Безопасность труда в промышленности. – 2016. – № 9. – С. 3-9.

136. Дехтярь И.Н. О необходимости законодательного разграничения функций государственного контроля и надзора в аспекте административной реформы [Текст] / И.Н. Дехтярь // Административное право и процесс. – 2020. – № 3. – С. 54-56.

137. Долгополов А.А. Понятие и виды нормативно-правовых актов, образующих административно-правовые режимы [Текст] / А.А. Долгополов // Российский следователь. – 2006. – № 9. – С. 43-47.

138. Евстигнеев И.А., Шмытинский В.В. Вопросы взаимодействия беспилотных транспортных средств с дорожной инфраструктурой [Текст] / И.А. Евстигнеев, В.В. Шмытинский // Транспорт Российской Федерации. – 2019. – № 6 (85). – С. 17-22.

139. Заславская Н.М. Особенности разграничения полномочий в сфере охраны окружающей среды между федеральными и региональными органами исполнительной власти на современном этапе [Текст] / Н.М. Заславская // Экологическое право. – 2023. – № 4. – С. 21-28.

140. Заславская Н.М. Правовой статус должностных лиц органов государственного экологического контроля [Текст] / Н.М. Заславская // Экологическое право. – 2011. – № 3. – С.2-7.

141. Захарцев С.И., Луценко В.В. Основные подходы к пониманию правовых режимов в контексте теории права (на примере правового режима контртеррористической операции) [Текст] / С.И. Захарцев, В.В. Луценко // Юридическая наука: история и современность. – 2022. – № 12. – С.21-28.

142. 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.

143. 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.

144. Зубарев С.М. Правовые риски цифровизации государственного управления [Текст] / С.М. Зубарев // Актуальные проблемы российского права. – 2020. – № 6. – С. 23-32.

145. 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.

146. Зырянов С.М. Разрешительные режимы в российском административном праве [Текст] / С.М. Зырянов // Журнал российского права. – 2012. – № 11. – С. 39-48.

147. Зырянов С.М. Экстраординарные (специальные) административно-правовые режимы: понятие и обоснование необходимости введения [Текст] / С.М. Зырянов // Журнал российского права. – 2016. – № 4 (232). – С. 72-81.

148. Конева Е.И., Жаркова Е.А. О проблемах и перспективах государственной поддержки развития малого и среднего предпринимательства в условиях санкций [Текст] / Е.И. Конева, Е.А. Жаркова // Вестник Сибирского государственного университета путей сообщения: Гуманитарные исследования. – 2023. – № 2 (17). – С. 38-44.

149. Куikliна Е.А. «Регулятивные песочницы» как эффективный механизм реализации цифровой повестки [Текст] / Е.А. Куikliна // Большая Евразия: развитие, безопасность, сотрудничество. – 2019. – С. 265-268.

150. Лагаева, В.П. О профилактическом визите как новом мероприятии профилактики нарушений обязательных требований индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами [Текст] / В.П. Лагаева // Административное право и процесс. – 2023. – № 6. – С. 69-71.

151. Макарейко Н.В. Административное принуждение в механизме обеспечения экстраординарных административно-правовых режимов [Текст] /

Н.В. Макарейко // Взгляд ученого: к 50-летию профессора Лаврентьева Александра Рудольфовича. – Нижний Новгород: Нижний Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2023. – С. 234-244.

152. Мартынов А.В. Проблемы ответственности должностных лиц, осуществляющих административный надзор в России [Текст] / А.В. Мартынов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2011. – № 3. – С. 32-35.

153. Мартынов А.В. Риск-ориентированный контроль и надзор: понятие, содержание и основные направления внедрения в существующую практику [Текст] / А.В. Мартынов // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы II Всероссийской научно-практической конференции. – Н. Новгород: Изд-во Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, 2016. – С. 310-320.

154. Мартынов А.В., Никифоров М.В., Ляпин И.Ф. Рецензия на монографию «Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации: теория и современная практика» (отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М., 2017. 528 с.) [Текст] / А.В. Мартынов, М.В. Никифоров, И.Ф. Ляпин // Журнал российского права. – 2017. – № 11 (251). – С. 158-162.

155. Мартынов А.В., Черников В.В. Мораторий на проверки как специальный метод регулирования контрольно-надзорной деятельности [Текст] / А.В. Мартынов, В.В. Черников // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2023. – № 1. – С. 114-132.

156. Миронов А.Л. Государственное управление: основные цели и функции [Текст] / А.Л. Миронов // Вестник Московского университета МВД России. – 2012. – № 3. – С. 162-164.

157. Мохов А.А. Экспериментальный правовой режим как специальный правовой режим для драйверов инновационной экономики [Текст] / А.А. Мохов // Юрист. – 2019. – № 8. – С. 19-25.

158. Наумов В.Б., Бутримович Я.В., Котов А.А. Обеспечение качества правового регулирования экспериментальных правовых режимов [Текст] / В.Б.

Наумов, Я.В. Бутримович, А.А. Котов // Российское право: образование, практика, наука. – 2020. – № 3. – С. 40-49.

159. Петров А.В., Елифанов А.Е. Юридическая природа государственного контроля и надзора [Текст] / А.В. Петров, А.Е. Елифанов // Журнал российского права. – 2013. – № 7 (199). – С. 36-49.

160. Петров Д.А. Понятие и виды государственного регулирующего воздействия на общественно-экономические отношения [Текст] / Д. А. Петров // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. – 2013. – № 4. – С. 18-26.

161. Подображин С.Н. «О надзоре за состоянием промышленной безопасности в угольных шахтах» [Текст] / С.Н. Подображин // Безопасность труда в промышленности. – 2015. – № 10. – С. 48-51.

162. Понкин И.В., Редькина А.И. Классификация как метод научного исследования, в частности в юридической науке [Текст] / И.В. Понкин, А.И. Редькина // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2017. – Вып. 37. – С. 249-259.

163. Попова А.Ю., Зайцева Н.В., Май И.В., Кирьянов Д.А., Колесник П.А. Дистанционный контроль соблюдения требований санитарного законодательства: цели, задачи, перспективы внедрения / А.Ю. Попова, Н.В. Зайцева, И.В. Май, Д.А. Кирьянов, П.А. Колесник // Гигиена и санитария. – 2021. – Т. 100. – № 10. – С. 1024-1034.

164. Розанов И.С. Административно-правовые режимы по законодательству Российской Федерации, их назначение и структура [Текст] / И.С. Розанов // Государство и право. – 1996. – № 9. – С. 84-91.

165. Румянцев Н.В., Журавлев В.В. Проблемы правовой регламентации и пути их решения при применении огнестрельного оружия как меры государственного принуждения [Текст] / Н.В. Румянцев, В.В. Журавлев // Современная наука. – 2021. – № 6. – С. 35-38.

166. Селезнев В.А. Административная ответственность субъектов контрольно-надзорной деятельности [Текст] / В.А. Селезнев // Журнал российского права. – 2021. – № 11. – С. 102-116.

167. Соколов А.Д. Специальные режимы государственного контроля (надзора) как способ обеспечения рационального использования и охраны недр [Текст] / А.Д. Соколов // Хозяйство и право. – 2023. – № 9. – С. 59-74.

168. Соловьева С.В. Административная ответственность за противодействие осуществлению государственного контроля (надзора) [Текст] / С.В. Соловьева // Общество: политика, экономика, право. – 2021. – № 8. – С. 79-82.

169. Спиридонов А.А. Системное единство государственного контроля (надзора) и общественного контроля как конституционно-правовой принцип [Текст] / А.А. Спиридонов // Lex Russica (Русский закон). – 2022. – Т. 75. – № 6 (187). – С. 48-58.

170. Стахов А.И. Ключевые элементы структуры административного контрольно-надзорного производства, осуществляемого в России [Текст] / А.И. Стахов // Российский юридический журнал. – 2021. – № 3. – С. 117-127.

171. Тихомиров Ю.А. Юридические режимы государственного регулирования экономики [Текст] / Ю.А. Тихомиров // Право и экономика. – 2000. – № 5. – С. 3-15.

172. 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.

173. 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.

174. Хохлова Е.М. Правовой режим как общетеоретическая категория [Текст] / Е.М. Хохлова // Пробелы в российском законодательстве. – 2017. – № 6. – С. 139-141.

175. 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.

VII. Диссертации, авторефераты диссертаций

176. Балдина А.С. Административно-правовое регулирование кадрового обеспечения федеральных контрольно-надзорных органов исполнительной власти [Текст]: автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / А.С. Балдина. – Н. Новгород, 2018. – 29 с.

177. Жданкин Д.С. Административно-правовые режимы и их роль в государственном управлении [Текст]: автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Д.С. Жданкин. – Москва, 2000. – 28 с.

178. Куликовская Л.Ю. Административно-правовые режимы Арктической зоны Российской Федерации [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Л.Ю. Куликовская. – Нижний Новгород, 2019. – 210 с.

179. Кутьин Н.Г. Административно-правовой режим промышленной безопасности опасных производственных объектов в Российской Федерации [Текст]: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.14 / Н.Г. Кутьин. – Москва, 2013. – 420 с.

180. Лермонтова Н.В. Административно-правовые режимы в системе публичного управления [Текст]: автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Н.В. Лермонтова. – Москва, 2009. – 24 с.

181. Маилян С.С. Административно-правовые режимы в теории административного права и практике государственного управления правоохранительной деятельностью [Текст]: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.14 / Д.С. Жданкин. – Москва, 2002. – 284с.

182. Попова Н.Н. Административно-правовые режимы особых территорий в Российской Федерации [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Н.Н. Попова. – Москва, 2004. – 169 с.

183. Рушайло В.Б. Специальные административно-правовые режимы в Российской федерации [Текст]: дис. ... доктора юридических наук: 12.00.14 / В.Б. Рушайло. – Москва, 2004. – 347 с.

184. Смирнова Е.Н. Административно-правовое регулирование профилактики нарушений обязательных требований при осуществлении

государственного контроля (надзора) [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 5.1.2 / Е.Н. Смирнова. – Нижний Новгород, 2022. – 246 с.

185. Смородинова Ю.С. Контроль и надзор в деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Ю.С. Смородинова. – Волгоград, 2015. – 210 с.

186. Султыгов М.М. Конституционно-правовой режим ограничения государственной власти [Текст]: дисс. ... доктора юрид. наук: 12.00.01 / М.М. Султыгов. – СПб, 2005. – 389 с.

VIII. Интернет-ресурсы

187. 10 лет городской системе видеонаблюдения [Электронный ресурс] // ГКУ г. Москвы «Московское городское агентство по телекоммуникациям». Режим доступа: <https://mosgortelecom.mos.ru/presscenter/news/detail/10616339.html?ysclid=lpdz588rix47402608> (дата обращения: 14.08.2024).

188. В России полностью уничтожено химическое оружие [Электронный ресурс] // Министерство промышленности и торговли РФ. Режим доступа: https://minpromtorg.gov.ru/press-centre/news/v_rossii_polnostiu_unichtozheno_khimicheskoe_oruzhie (дата обращения: 17.06.2024).

189. Вертикальный брат: Минцифры хочет централизовать системы видеонаблюдения [Электронный ресурс] // Коммерсантъ. Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/6352767> (дата обращения: 14.08.2024).

190. Вошинский М.В. Защита прав предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля с учетом новых положений федерального законодательства (Материал подготовлен с использованием правовых актов по состоянию на 15 июля 2021 года) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». Режим доступа: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=CMB&n=19011&ysclid=lzznobah11477142165#1O AQoLUvEQU1M6с6> (дата обращения: 18.02.2024).

191. Интервью заместителя начальника Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства – начальника управления по надзору за соблюдением прав предпринимателей Артема Кононенко «Российской газете» [Электронный ресурс] // Генеральная прокуратура РФ. Режим доступа: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news?item=58083460> (дата обращения: 26.10.2024).

192. Меньше простоя и больше добычи: в России запустили первые «умные» нефтяные скважины [Электронный ресурс] // Сетевое издание «Реальное время». Режим доступа: <https://realnoevremya.ru/articles/134176-v-perms-kom-krae-zapustili-pervye-umnye-neftyanye-skvazhiny> (дата обращения: 28.10.2024).

193. Минэкономразвития запустит Реестр инцидентов для контрольно-надзорных органов [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства экономического развития РФ. Режим доступа: https://www.economy.gov.ru/material/news/minekonomrazvitiya_zapustit_reestr_incidentov_dlya_kontrolno_nadzornyh_organov.html (дата обращения: 16.04.2024).

194. Минэкономразвития России: тестировать инновации в рамках ЭПР можно будет в два раза быстрее, а в части ИИ – еще и безопаснее [Электронный ресурс] // Министерство экономического развития РФ. Режим доступа: https://www.economy.gov.ru/material/news/minekonomrazvitiya_rossii_testirovat_innovacii_v_ramkah_epr_mozhno_budet_v_dva_raza_bystree_a_v_chasti_ii_eshche_i_bezопаснее.html (дата обращения: 14.08.2024).

195. Обзор правоприменительной практики контрольно – надзорной деятельности Федеральной службы по надзору в сфере транспорта за 2020 год // СПС «Консультант плюс». Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_396526/ (дата обращения: 03.08.2024).

196. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ от 18.04.2002 (О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства) [Электронный ресурс] // Официальный Интернет-портал правовой информации. Режим доступа:

<http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102160811&ysclid=m3d6f5twwp545142450> (дата обращения: 24.10.2024).

197. Послание Президента российской Федерации Федеральному Собранию от 01.03.2018 // СПС «Консультант плюс». Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_291976/ (дата обращения: 12.04.2024).

198. Росприроднадзор и «Газпром нефть» запускают сервис дистанционных проверок с технологией дополненной реальности [Электронный ресурс] // Федеральная служба по надзору в сфере природопользования. Режим доступа:

https://rpn.gov.ru/news/rosprirodnadzor_i_gazprom_neft_zapuskayut_servis_distantсионных_proverok_s_tekhnologией_dopolnennoy/?sphrase_id=1111711 (дата обращения: 04.06.2024).

199. С 1 февраля 2021 г. по 31 декабря 2022 г. будет проводиться эксперимент по внедрению системы дистанционного контроля промышленной безопасности [Электронный ресурс] // СПС «Консультант плюс». Режим доступа: <https://www.consultant.ru/law/hotdocs/67072.html?ysclid=m3d71bhdqu191638911> (дата обращения: 28.10.2024).

200. Экспериментальные правовые режимы в сфере цифровых инноваций в России [Электронный ресурс] // TAdviser. Режим доступа: <https://clck.ru/3ABYqN> (дата обращения: 10.04.2024).

IX. Статистическая информация

201. Годовой отчет о деятельности Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору за 2018 год [Электронный ресурс] // Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору. Режим доступа: https://www.gosnadzor.ru/public/annual_reports/ (дата обращения: 09.07.2024).

202. Годовой отчет о деятельности Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору за 2019 год

[Электронный ресурс] // Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору. Режим доступа: https://www.gosnadzor.ru/public/annual_reports/ (дата обращения: 09.07.2024).

203. Годовой отчет о деятельности Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору за 2020 год [Электронный ресурс] // Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору. Режим доступа: https://www.gosnadzor.ru/public/annual_reports/ (дата обращения: 09.07.2024).

204. Годовой отчет о деятельности Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору за 2021 год [Электронный ресурс] // Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору. Режим доступа: https://www.gosnadzor.ru/public/annual_reports/ (дата обращения: 09.07.2024).

205. Гончаренко В.С., Чечетина Т.А., Сибирко В.И., Надточий О.В., Полехин П.В., Козлов А.А., Грибанов А.М. Пожары и пожарная безопасность в 2022 году: информ.-аналитич. сб. [Текст] / В.С. Гончаренко, Т.А. Чечетина, В.И. Сибирко, О.В. Надточий, П.В. Полехин, А.А. Козлов, А.М. Грибанов. – Балашиха: ФГБУ ВНИИПО МЧС России, 2023. – 80 с.

206. Доклады с обобщением правоприменительной практики и руководством по соблюдению обязательных требований (утв. МЧС России 24 апреля 2024 г.) [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс». Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_477011/ (дата обращения: 01.08.2024).

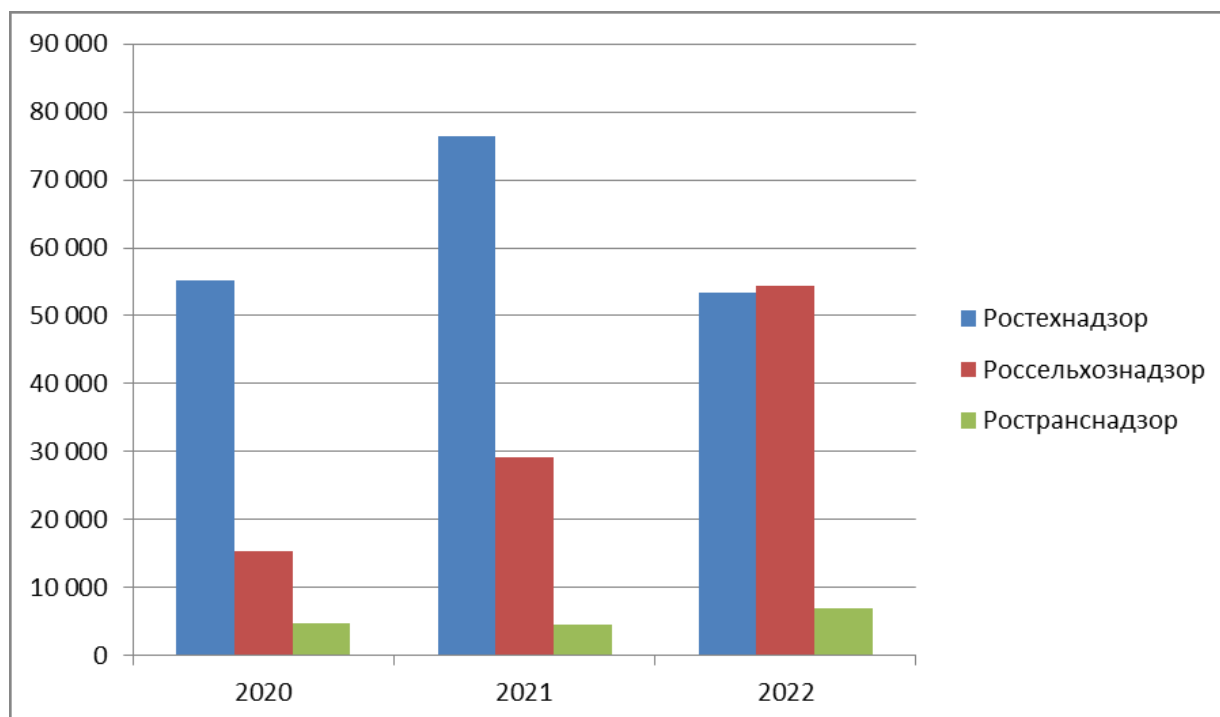
207. Ежегодные отчеты о деятельности Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору за 2018, 2019, 2020, 2021 годы [Электронный ресурс] // Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору. Режим доступа: https://www.gosnadzor.ru/public/annual_reports/ (дата обращения: 28.06.2024).

208. Ежегодные отчеты о деятельности Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору за 2022, 2023 годы

[Электронный ресурс] // Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору. Режим доступа: https://www.gosnadzor.ru/public/annual_reports/ (дата обращения: 28.06.2024).

209. Приказ Федеральной службы по надзору в сфере транспорта от 30 марта 2023 г. № ВБ-88фс «Об утверждении доклада о правоприменительной практике федерального государственного контроля (надзора) на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве за 2022 год» // Министерство транспорта Российской Федерации. Режим доступа: <https://rostransnadzor.gov.ru/documents/4031> (дата обращения: 09.08.2024).

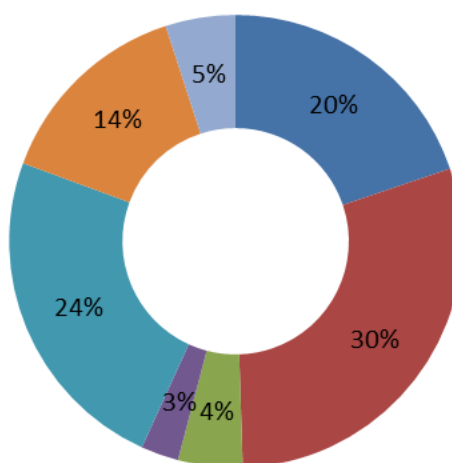
Индекс административного давления
Общее количество проверок в отношении юридических лиц и
индивидуальных предпринимателей



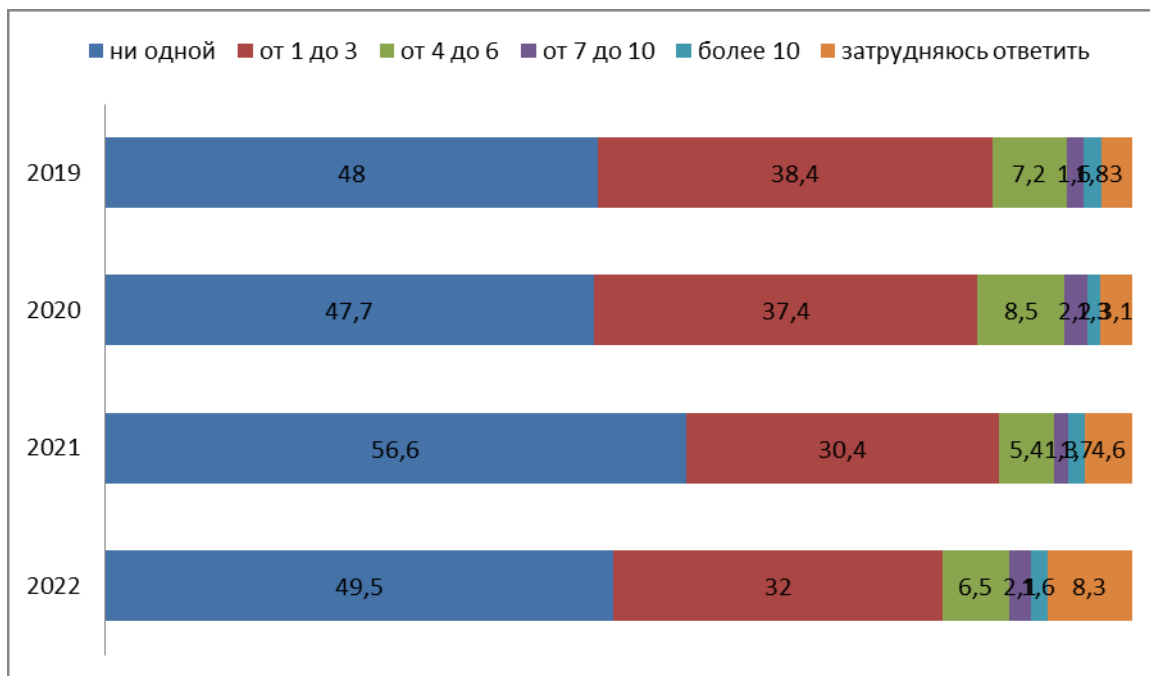
Данные социологического опроса
Мнение собственников
и руководителей высшего звена предприятий
об административной среде в Российской Федерации
Как Мораторий на проверки повлиял на малый бизнес в 2022 году

Мораторий на проверки

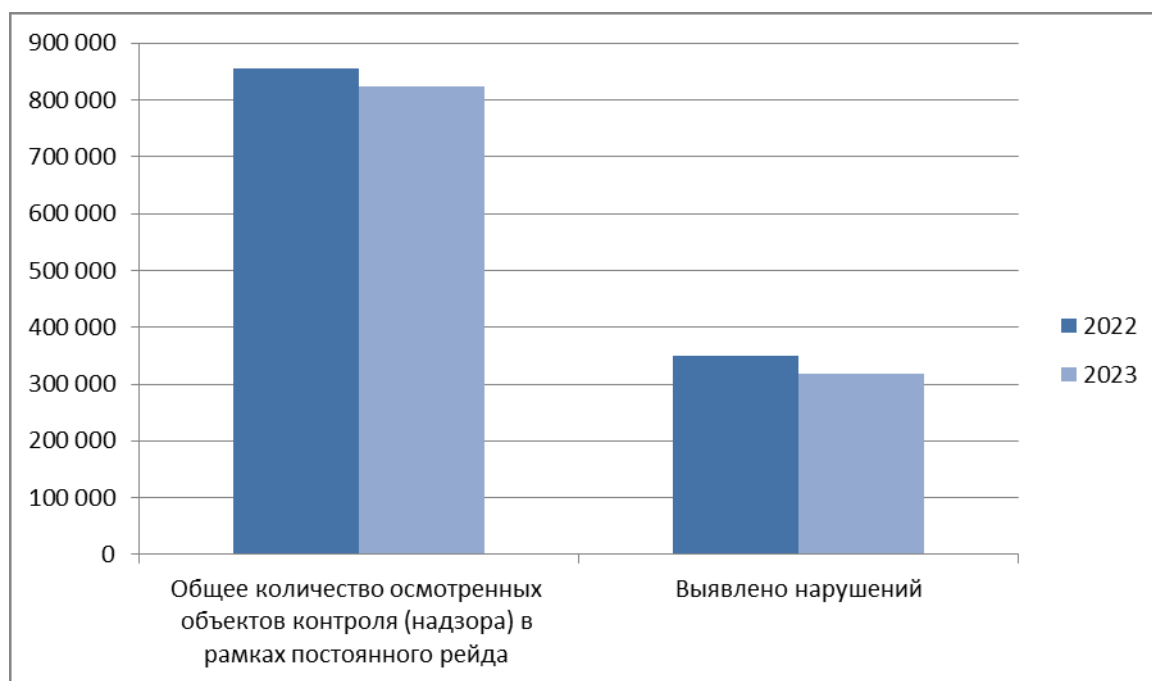
- безусловно положительно
- скорее положительно
- скорее отрицательно
- безусловно отрицательно
- указанные меры не повлияли на мой бизнес
- затрудняюсь ответить
- действие данного постановления не распространяется на моя компанию



Данные социологического опроса
Мнение собственников
и руководителей высшего звена предприятий
об административной среде в Российской Федерации
Сколько всего проверок, исключая налоговые, было проведено в Вашей
компании по годам?
(в % от общего числа опрошенных)



Осуществление федерального государственного контроля (надзора) на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве в режиме постоянного рейда



**Осуществление федерального государственного надзора
в области промышленной безопасности, в том числе в режиме постоянного
государственного контроля (надзора)**

		2020	2021	2022
Надзор за объектами горнорудной и нерудной отрасли	произошло несчастных случаев со смертельным исходом	32	43	39
	проведено проверок	1 941	2471	1824
	из них в режиме постоянного государственного надзора	1 498	1 435	1387
Надзор за металлургическими и коксохимическими объектами	произошло несчастных случаев со смертельным исходом	9	12	6
	проведено проверок	528	892	481
	из них в режиме постоянного государственного	287	181	181

	надзора			
Надзор за обращением взрывчатых материалов промышленного назначения	произошло несчастных случаев со смертельным исходом	0	0	0
	проведено проверок	781	909	515
	из них в режиме постоянного государственного надзора	604	222	233
надзор за объектами оборонно- промышленного комплекса	произошло несчастных случаев со смертельным исходом	8	10	7
	проведено проверок	745	917	848
	из них в режиме постоянного государственного надзора	635	684	788

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 установления и реализации административно-правовых режимов государственного контроля (надзора))
(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 главу 18 Специальные режимы государственного контроля (надзора) следующими статьями:

«Статья 97.2. Мораторий на осуществление проверок.

1. Под мораторием на осуществление проверок в целях настоящего Федерального закона понимается режим государственного контроля (надзора), при котором вводится временное ограничение плановых и внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий, проводимых органами государственного контроля (надзора).

2. Мораторий на осуществление проверок не может быть введен в отношении объектов контроля, отнесенных к категориям высокого и чрезвычайно высокого риска, производственных объектов II класса опасности и гидротехнических сооружений II класса.

3. Порядок организации и осуществления моратория устанавливается Постановлением Правительства на каждый календарный год.

Статья 97.3. Эксперимент по применению дистанционного контроля в области промышленной безопасности.

1. Под экспериментом по применению дистанционного контроля в области промышленной безопасности в целях настоящего Федерального закона понимается режим государственного контроля (надзора), при котором Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору непрерывно в дистанционном формате осуществляет государственный контроль (надзор) на предприятиях, эксплуатирующие опасные производственные объекты.

2. Участниками эксперимента являются Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (ее территориальные органы, подведомственные организации) и организации и индивидуальные предприниматели, эксплуатирующие опасные производственные объекты, технологическая готовность которых позволяет участвовать в эксперименте.

3. Порядок организации и осуществления эксперимента по применению дистанционного контроля в области промышленной безопасности устанавливается Постановлением Правительства.

Статья 97.4. Государственный контроль (надзор) при осуществлении экспериментальных правовых режимов в сфере цифровых инноваций.

1. Под государственным контролем (надзором) при осуществлении экспериментальных правовых режимов в сфере цифровых инноваций в целях настоящего Федерального закона понимается режим государственного контроля (надзора), при котором устанавливается особый порядок осуществления плановых и внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий.

2. Государственный контроль (надзор) при осуществлении экспериментальных правовых режимов в сфере цифровых инноваций распространяется на участников конкретного экспериментального правового режима.

3. Контрольные (надзорные) функции в рамках экспериментального правового режима, в том числе функции по организации и проведению проверок соблюдения положений Программы экспериментального правового режима,

осуществляются контрольный (надзорным) органом, установленным в Программе экспериментального правового режима.

4. Порядок установления и организации государственного контроля (надзора) при осуществлении экспериментальных правовых режимов в сфере цифровых инноваций регламентируется постановлениями Правительства об установлении экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций.»

2. Настоящий закон вступает в силу (дата вступления в силу).

Президент
Российской Федерации
Москва, Кремль
(дата)

В.В. Путин