

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

УДК 342.25

DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2025/2/167-172>

АКТУАЛЬНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ГОСУДАРСТВЕННОМ КОНТРОЛЕ (НАДЗОРЕ) И МУНИЦИПАЛЬНОМ КОНТРОЛЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

М. В. Глухова

Правительство Воронежской области

MODERN DIRECTIONS OF DEVELOPMENT OF LEGISLATION ON STATE CONTROL (SUPERVISION) AND MUNICIPAL CONTROL IN THE RUSSIAN FEDERATION

M. V. Glukhova

Government of the Voronezh Region

Аннотация: рассматриваются направления развития законодательства о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации. Анализируются новеллы, связанные с цифровизацией государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. Разбираются самые актуальные изменения, внесенные в Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

Ключевые слова: контроль (надзор), контрольные (надзорные) мероприятия, профилактика, цифровизация.

Abstract: the article examines the directions of development of legislation on state control (supervision) and municipal control in the Russian Federation. Innovations related to the digitalization of state control (supervision) and municipal control are also analyzed. In addition, the most current changes made to the Federal Law of July 31, 2020 No. 248-FZ «On State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation» are analyzed.

Key words: control (supervision), control (supervisory) activities, prevention, digitalization.

Состоявшийся с 31 октября по 2 ноября 2024 г. в г. Калининграде Всероссийский форум контрольных (надзорных) органов предложил к обсуждению множество коллизионных вопросов при осуществлении контрольной (надзорной) деятельности как в части технического обеспечения и применения новых цифровых технологий, так и в части дальнейшего реформирования законодательства о государственном контроле (надзоре) и законодательства об административных правонарушениях путем синхронизации Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон

№ 248-ФЗ) и Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В качестве основных ориентиров и приоритетов в деятельности контрольных (надзорных) органов неоднократно озвучены максимальное внедрение в практику их работы профилактических мероприятий, контрольных (надзорных) мероприятий без взаимодействия с контролируемыми лицами, дальнейшее развитие риск-ориентированного подхода и проведение контрольных (надзорных) мероприятий на основании индикаторов риска, пересмотр обязательных требований и градация их по степени серьезности наступающих в результате их нарушения последствий с целью дальнейшей возможности привлечения к административной ответственности за наиболее существенные нарушения.

В качестве давно и остро назревшей проблемы отмечена существующая необходимость согласования норм Федерального закона № 248-ФЗ и КоАП РФ в части расширения возможности использования цифровых технологий при производстве по делам об административных правонарушениях, пересмотре правовых подходов к вопросам извещения лиц, привлекаемых к административной ответственности, а также развитие электронного документооборота с судами и органами принудительного исполнения.

Кроме того, в качестве меры стимулирования надлежащего исполнения обязательных требований обосновывалась необходимость освобождения от административной ответственности при условии исполнения соглашения о надлежащем устраниении выявленных нарушений обязательных требований¹.

Нормативные нововведения Федерального закона № 248-ФЗ существенным образом преобразовали подходы к организации контрольно-надзорных мероприятий, переломив парадигму соответствующей функции государства с карательной в сторону предупредительной или даже, можно сказать, партнерской. Это, конечно, не отменяет административно-правового характера взаимоотношений контролирующих органов и подконтрольных лиц, однако в значительной степени усиливает позиции предпринимателей в спорных ситуациях и в целом снижает уровень административной нагрузки на бизнес².

По данным ежегодно формируемых докладов Министерством экономического развития Российской Федерации о реализации Федерального закона № 248-ФЗ на протяжении последних 5 лет наблюдается как существенное снижение общего количества проверок, так и структурные изменения, связанные с рядом факторов: изменением регулирования, введением моратория на массовые проверки, а также расширением применения риск-ориентированного подхода в контроле – проверки объектов высокого и чрезвычайно высокого риска, расши-

¹ Федеральным законом от 28 декабря 2024 г. № 540-ФЗ Федеральный закон № 248-ФЗ дополнен новой статьей 90.2, предусматривающей возможность заключения соглашений о надлежащем устраниении выявленных нарушений обязательных требований.

² См.: Комиссаров А. В., Комиссаров М. А., Абакумова Е. Ю. Современные подходы в правовом обеспечении механизма государственного контроля предпринимательской деятельности // Право и экономика. 2023. № 9. С. 35–40.

рение использования индикаторов риска нарушения обязательных требований³.

Цифровизация контрольной (надзорной) деятельности в 2023–2024 гг. активно продолжилась, позволяя оперативно реагировать на проблемы бизнеса и граждан. Большим шагом в этом направлении стало принятие концепции совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 г., утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2023 г. № 3745-р.

Масштабные и динамичные изменения в обществе и окружающем мире обостряют потребность управления сложными процессами. Достижения науки и техники, экономический рост и высокий уровень развития социальной сферы способствуют созданию необходимых для этого условий. Отсюда и прогресс культуры, и совершенствование информационных технологий, и появление новых технических устройств – всё это меняет соотношение «человеческого» и «технического» в регулировании жизнедеятельности общества⁴.

Если говорить о внедряемых цифровых технологиях при осуществлении контрольной (надзорной) деятельности, то некоторые регионы шагнули в этом направлении достаточно далеко и уверенно.

В процессе осуществления тех видов контроля, где необходима подробная фиксация объектов недвижимости (зданий, земельных участков), широко применяются автоматические средства – камеры городского видеонаблюдения, беспилотные летательные аппараты, спутниковые группировки, видеорегистраторы, устанавливаемые на служебных автомобилях контрольных (надзорных) органов, и даже бионические роботы.

Использование подобных технических средств значительно экономит ресурсы инспекторского состава контрольных (надзорных) органов, позволяет реализовывать ряд необходимых действий дистанционно.

Следует также согласиться с мнением, что внедрение в деятельность контрольно-надзор-

³ Сводный доклад о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации в 2023 году. URL: <http://government.ru/info/51961/>

⁴ См.: Юридическая концепция роботизации : монография / Н. В. Антонова, С. Б. Бальхава, Ж. А. Гаунова [и др.] ; отв. ред. Ю. А. Тихомиров, С. Б. Нанба. М. : Проспект, 2019. 240 с.

ных органов цифровых технологий не только повышает эффективность документооборота, сокращая временные и финансовые затраты, но также существенно снижает коррупционные риски, уменьшая число прямых взаимодействий государственных служащих с гражданами⁵.

Конечно, подобные технологии применяются сейчас далеко не повсеместно – в основном, в столичном регионе. Однако вполне возможно широкое распространение подобных положительных практик на региональном, а впоследствии и на местном уровнях.

В настоящее время в деятельности инспекции государственного строительного надзора Воронежской области внедрена практика использования нагрудных видеорегистраторов при осуществлении проверочных мероприятий. В первую очередь, это необходимо в ходе итоговой проверки законченного строительством объекта. Видеозапись производится непрерывно, что позволяет фиксировать фактические обстоятельства на поднадзорном строительном объекте.

Кроме того, использование подобных технологий позволяет подробно фиксировать процесс обследования подконтрольного объекта и избежать в дальнейшем возможных споров с контролируемыми лицами.

Одним из самых последних нововведений для контрольных (надзорных) органов стала возможность оценки проведенного профилактического визита посредством сервиса «Госуслуги»⁶.

Государственный контроль (надзор) и муниципальный контроль реализуются посредством осуществления контрольных (надзорных) мероприятий, которые предполагают совершение определенных контрольных (надзорных) действий, допустимых именно для данного вида контрольных (надзорных) мероприятий.

При этом если иное не предусмотрено Федеральным законом № 248-ФЗ, оценка соблюдения контролируемыми лицами обязательных требований контрольными (надзорными) органами не может проводиться иными способами, кроме как посредством контрольных (надзорных) мероприятий, контрольных (надзорных)

мероприятий без взаимодействия, указанных в ст. 56 Федерального закона № 248-ФЗ, если иное не установлено данным Федеральным законом. Инспекционный визит, выездная проверка, рейдовый осмотр могут проводиться с использованием средств дистанционного взаимодействия, в том числе посредством видео-конференц-связи, а также с использованием мобильного приложения «Инспектор».

Возможность использования данного приложения, а также информационной системы (подсистемы государственной информационной системы) производства по делам об административных правонарушениях введена в Федеральный закон № 248-ФЗ Федеральным законом от 28 декабря 2024 г. № 540-ФЗ.

Еще одним новым шагом в вопросе цифровизации и внедрения наиболее удобных для граждан и организации форм взаимодействия с контрольными (надзорными) органами стало создание «чата» между инспектором и контролируемым лицом.

«Чат» возможно будет использовать на портале «Госуслуги», а также в рамках функционала используемой контрольными органами государственной информационной системы «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности».

«Чат» будет доступен всем контролируемым лицам, время обработки сообщений составит не более 5 рабочих дней.

Ответ в «чате» будет носить информационный характер, не требует подписания со стороны руководителя контрольного (надзорного) органа. Данная форма взаимодействия будет являться приоритетной в общении с контролируемыми лицами.

Внесенные в декабре 2024 г. изменения в Федеральный закон № 248-ФЗ затронули еще несколько принципиально важных моментов.

Во-первых, признана утратившей силу ч. 7 ст. 22 Федерального закона № 248-ФЗ, ранее предусматривавшая возможность не применять систему управления рисками при осуществлении муниципального контроля.

Муниципалитеты должны будут осуществлять категорирование объектов контроля на основании статьи 23 Федерального закона № 248-ФЗ.

Во-вторых, расширен перечень профилактических мероприятий, обязательных для проведения в рамках видов государственного и муниципального видов контролей. Для видов му-

⁵ См.: Комиссаров А. В., Комиссаров М. А., Абакумова Е. Ю. Указ. соч.

⁶ См.: Официальная страница инспекции государственного строительного надзора на портале Правительства Воронежской области в сети Интернет. URL: <https://www.govvrn.ru/news/2024/07/10/1159>

ниципального контроля обязательными стали также выдача предостережений и профилактический визит.

Как показывает правоприменительная практика в 2023-2024 гг. наблюдался неуклонный рост профилактических мероприятий и отмечалась их эффективность⁷.

Федеральный закон № 248-ФЗ подробно регламентировал виды и особенности осуществления профилактических мероприятий, их отличие от контрольно-надзорных мероприятий. В литературе высказано достаточно мнений относительно необходимости дальнейшего совершенствования законодательства в этой сфере, повышения эффективности профилактики как приоритетного направления деятельности контрольных (надзорных) органов⁸.

Профилактический визит согласно внесенным изменениям теперь возможен в обязательной форме (ст. 52.1 Федерального закона № 248-ФЗ) и по инициативе контролируемого лица (ст. 52.2).

При этом по результатам обязательного профилактического визита теперь возможна выдача предписаний в том случае, если такие нарушения не устранены до окончания проведения обязательного профилактического визита. Обязательный профилактический визит теперь как бы приобрел статус некоего пограничного мероприятия, стоящего между контрольно-надзорным и профилактическим.

В-третьих, изменены основания для осуществления контрольных (надзорных) мероприятий.

Частично эти основания ранее были закреплены в постановлении Правительства Российской Федерации от 10 марта 2022 г. № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля». Однако после внесе-

⁷ См.: Сводный доклад о государственном контроле (надзоре) в Российской Федерации за 2023 год // Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/gosudarstvennoe_upravlenie/sovershenstvovanie_kontrolno_nadzornoy_i_razreshitelnoy_deyatelnosti/svodnyy_doklad_o_gosudarstvennom_kontrole_nadzore_municipalnom_kontrole_v_rossiyskoy_federacii_v_2023_godu.html

⁸ См., например: Фесько Д. С. Административно-правовые гарантии обеспечения прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора) : теория и практика : монография / под науч. ред. В. В. Черникова. М. : Проспект, 2023. 224 с.

ния изменений в указанное постановление в декабре 2024 г. частично основания для проведения контрольных (надзорных) мероприятий теперь включены в ст. 57 Федерального закона № 248-ФЗ.

Особенностью проведения внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий, предусматривающих взаимодействие с контролируемым лицом, с учетом ст. 57, 60 Федерального закона № 248-ФЗ, является наличие достоверной информации:

- о причинении или непосредственной угрозе причинения вреда жизни и тяжкого или среднего вреда (ущерба) здоровью граждан;
- о причинении вреда (ущерба) или непосредственной угрозе причинения вреда (ущерба) обороне страны и безопасности государства;
- о причинении вреда (ущерба) или непосредственной угрозе причинения вреда (ущерба) окружающей среде, которые влекут административное наказание за совершение административного правонарушения в области охраны окружающей среды, природопользования и обращения с животными, предусмотренного КоАП РФ;
- о причинении вреда объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, музеинным предметам и музеинным коллекциям, включенным в состав Музеиного фонда Российской Федерации, особо ценным, в том числе уникальным, документам Архивного фонда Российской Федерации, документам, имеющим особое историческое, научное, культурное значение, входящим в состав национального библиотечного фонда, влекущего их полную или частичную утрату, либо о возникновении угрозы причинения такого вреда;
- о нарушении обязательных требований, соблюдение которых является условием осуществления деятельности, подлежащей лицензированию, аккредитации, включения в реестр, аттестации;
- об угрозе возникновения чрезвычайных ситуаций природного и (или) техногенного характера, эпидемий, эпизоотий.

Решение контрольного (надзорного) органа о проведении контрольного (надзорного) мероприятия принимается также:

- при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и (или) техногенного характера, эпидемий, эпизоотий;

– при поступлении материалов о произведенном при проведении проверки сообщения о преступлении или при проведении оперативно-разыскных мероприятий изъятия продукции (товаров), оборудования (средств) для ее производства, не являющихся вещественными доказательствами по уголовному делу, от дознавателей, органов дознания, следователей, руководителей следственных органов, органов, осуществляющих оперативно-разыскную деятельность, а также материалов об изъятии вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, оборот которых осуществлялся с нарушением обязательных требований, от органов, должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях;

– при поступлении обращений (заявлений) граждан в связи с защитой (восстановлением) своих нарушенных прав – в рамках регионального государственного лицензионного контроля за осуществлением предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами и регионального государственного жилищного контроля (надзора);

– при поступлении информации о нарушении обязательных требований, предусмотренных подп. 11 п. 2 ст. 16 Федерального закона от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции».

Кроме того, основаниями для проведения контрольных (надзорных) мероприятий служат также поручения Президента и Правительства Российской Федерации, требования прокурора, уклонение лица от проведения обязательного профилактического визита и иные основания, установленные ст. 57 Федерального закона № 248-ФЗ.

Критерии для определения непосредственной угрозы причинения вреда охраняемым законом ценностям и тяжкого или среднего вреда (ущерба) здоровью граждан положениями Федерального закона № 248-ФЗ не предусмотрены.

В указанном случае решение о проведении контрольного (надзорного) мероприятия принимается на основании оценки конкретных обстоятельств. Оценка обоснованности такого решениядается органами прокуратуры при согла-

совании проведения контрольного (надзорного) мероприятия (за исключением случаев, когда такое согласование не требуется).

В целях реализации указанных положений понятие «непосредственная угроза» подразумевает высокую степень вероятности причинения соответствующего вреда в краткосрочной перспективе, т. е. ситуацию, когда отсутствие мер реагирования контрольных (надзорных) органов неминуемо влечет наступление негативных последствий.

Данное понятие включает в себя прямую причинно-следственную связь между нарушением обязательных требований и причинением конкретным лицам (к примеру, жителям конкретного территориального образования, приобретателям конкретного товара) вреда определенной категории (к примеру, распространение конкретного заболевания, разрушение конкретного оборудования и так далее).

При определении факта причинения вреда или угрозы причинения тяжкого, средней тяжести вреда здоровью и жизни возможно учитывать положения приказа Минздрава России от 24 апреля 2008 г. № 194-н «Об утверждении медицинских критериев определения степени тяжести вреда, причиненного здоровью человека»⁹.

Несмотря на масштабность проделанной работы по реформированию базового закона остается много вопросов, над которыми требуется системная и кропотливая работа.

Цифровизация пока не коснулась рассмотрения дел об административных правонарушениях административными органами посредством видео-конференц-связи. Однако такой формат был бы удобен и востребован не только для должностных лиц, но и для субъектов предпринимательской деятельности.

Еще одним направлением может стать полный переход на цифровой формат и составление необходимых процессуальных документов при рассмотрении дела об административном правонарушении в электронной форме. Это нововведение также позволит осуществлять более

⁹ О направлении разъяснений по применению норм постановления Правительства Российской Федерации от 10 марта 2022 г. № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля»: письмо Минэкономразвития России от 27 марта 2024 г. № Д24и-9260. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

быстрый обмен сведениями, интеграцию с судебными органами, реализацию контролируемых лицами своего права на обжалование.

Библиографический список

Комиссаров А. В., Комиссаров М. А., Абакумова Е. Ю. Современные подходы в правовом обеспечении механизма государственного контроля предпринимательской деятельности // Право и экономика. 2023. № 9. С. 35–40.

Фесько Д. С. Административно-правовые гарантии обеспечения прав граждан и организаций при осуществлении государственного контроля (надзора) : теория и практика : монография / под науч. ред. В. В. Черникова. М. : Проспект, 2023. 224 с.

Юридическая концепция роботизации : монография / Н. В. Антонова, С. Б. Бальхава, Ж. А. Гаунова

[и др.] ; отв. ред. Ю. А. Тихомиров, С. Б. Нанба. М. : Проспект, 2019. 240 с.

References

Komissarov A. V., Komissarov M. A., Abakumova E. Y. Modern approaches in legal support of the mechanism of state control of entrepreneurial activity // Law and economics. 2023. No. 9. P. 35–40.

Fesko D. S. Administrative and legal guarantees of ensuring the rights of citizens and organizations in the implementation of state control (supervision) : Theory and practice : a monograph / ed. by V. V. Chernikov. Moscow : Prospekt, 2023. 224 p.

The legal concept of robotization : a monograph / N. V. Antonova, S. B. Balkhaeva, Zh. A. Gaunova [et al.] ; ed. by Yu. A. Tikhomirov, S. B. Nanba. Moscow : Prospekt, 2019. 240 p.

Правительство Воронежской области

Глухова М. В., кандидат юридических наук, начальник отдела регистра муниципальных правовых актов правового управления

E-mail: mglukhova@govvrn.ru

Поступила в редакцию: 12.12.2024

Government of the Voronezh Region

Glukhova M. V., Candidate of Law, Head of the Department of the Register of Municipal Legal Acts of the Legal Department

E-mail: mglukhova@govvrn.ru

Received: 12.12.2024

For citation:

Glukhova M. V. Modern directions of development of legislation on state control (supervision) and municipal control in the Russian Federation // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2025. No 2 (61). P. 167–172. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2025/2/167-172>