

НАДЗОРНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

Аналитическая статья

УДК 614.849; DOI: 10.61260/2304-0130-2025-3-4-8

РАЗВИТИЕ КОМПЛЕКСНОЙ СИСТЕМЫ ПРОФИЛАКТИЧЕСКОЙ РАБОТЫ И КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

✉ Сай Анна Романовна;

Авдашkin Андрей Владимирович.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, Санкт-Петербург, Россия

✉ a-novik@mail.ru

Аннотация. Отмечено, что в условиях динамично развивающейся экономики и усложнения социальных процессов перед государством стоит важнейшая задача – создать эффективную систему предупреждения правонарушений. Констатировано, что особое значение в этом контексте приобретает Федеральный закон Российской Федерации от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», который заложил принципиально новые основы взаимодействия между контролирующими органами и подконтрольными субъектами. Проанализирован Федеральный закон № 248-ФЗ, вступивший в силу 1 июля 2021 г., который ознаменовал собой новый этап в развитии контрольно-надзорной системы России. Рассмотрены другие важные нормативные документы, в которых нашло отражение развитие профилактического направления в контрольно-надзорной деятельности. Отмечено, что переход к профилактической модели контроля требует серьезной перестройки работы всех органов надзора. Сделан вывод о том, что дальнейшее совершенствование системы профилактической работы видится в определенных направлениях, при этом особое внимание следует уделить развитию института «регуляторной гильотины».

Ключевые слова: контрольная надзорная деятельность, реформа контрольно-надзорной деятельности, профилактика нарушений требований, регуляторная гильотина

Для цитирования: Сай А.Р., Авдашkin А.В. Развитие комплексной системы профилактической работы и контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации: современные подходы и перспективы // Надзорная деятельность и судебная экспертиза в системе безопасности. 2025. № 3. С. 4–8. DOI: 10.61260/2304-0130-2025-3-4-8.

Введение

В условиях динамично развивающейся экономики и усложнения социальных процессов перед государством стоит важнейшая задача – создать эффективную систему предупреждения правонарушений, которая бы гармонично сочетала контрольные функции с профилактическими мерами. В последние годы в Российской Федерации Российской Федерации произошли кардинальные изменения в подходе к организации контрольно-надзорной деятельности, что нашло отражение в ряде ключевых нормативно-правовых актов.

Особое значение в этом контексте приобретает Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (ФЗ № 248-ФЗ), который заложил принципиально новые основы взаимодействия между контролирующими органами и подконтрольными субъектами.

В сочетании с Указом Президента Российской Федерации № 618 от 21 дек. 2017 г. «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» (Указ Президента Российской Федерации № 618) и подзаконными актами: постановление правительства Российской Федерации № 336 от 10 марта 2022 г. «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» (ПП России № 336) и постановление Правительства Российской Федерации № 604 от 16 апр. 2021 г. «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» (ПП России № 604) сформирована комплексная правовая база, позволяющая перейти от карательной модели контроля к профилактической [1–8].

Нормативно-правовые основы профилактической работы в свете Федерального закона Российской Федерации № 248-ФЗ

ФЗ № 248-ФЗ, вступивший в силу 1 июля 2021 г., ознаменовал собой новый этап в развитии контрольно-надзорной системы России. В отличие от предыдущего регулирования, новый закон делает особый акцент на профилактике нарушений, что соответствует современным мировым тенденциям в области государственного управления.

Ст. 3 ФЗ № 248-ФЗ прямо устанавливает, что профилактика нарушений обязательных требований является приоритетным направлением деятельности органов контроля (надзора).

При этом под профилактикой понимается комплекс мер, направленных на:

- предупреждение возможных нарушений;
- выявление и устранение причин и условий, способствующих нарушениям;
- минимизацию возможного вреда от потенциальных нарушений.

Особого внимания заслуживает ст. ФЗ № 248-ФЗ, которая детально регламентирует формы профилактической работы.

К ним, в том числе, относятся:

- информирование – доведение до сведения подконтрольных субъектов информации о содержании обязательных требований;
- консультирование – разъяснение вопросов, связанных с соблюдением обязательных требований;
- обобщение правоприменительной практики – анализ типичных нарушений и разработка рекомендаций;
- объявление предостережения – направление официального уведомления о недопустимости нарушения обязательных требований;
- профилактический визит – посещение объекта контроля без проведения проверки.

Принципиально важно, что закон устанавливает дифференцированный подход к проведению контрольных мероприятий, связывая их интенсивность с категорией риска, присвоенной конкретному объекту контроля. Такой подход позволяет оптимизировать использование ресурсов контролирующих органов, сосредоточив внимание на наиболее проблемных направлениях.

Системный подход к профилактике: взаимодействие нормативных актов

Развитие профилактического направления в контрольно-надзорной деятельности нашло отражение не только в ФЗ № 248-ФЗ, но и в других важных нормативных документах. Указ Президента Российской Федерации № 618 подчеркивает необходимость снижения административного давления на бизнес, что напрямую коррелирует с профилактической концепцией ФЗ № 248-ФЗ.

ПП России № 336 детализирует положения федерального закона, устанавливая конкретные механизмы реализации профилактических мер.

В частности, документ:

- определяет порядок анализа факторов риска нарушений;
- устанавливает методику категорирования объектов контроля;
- регламентирует разработку и реализацию профилактических мероприятий;
- предусматривает оценку их эффективности.

Не менее значимым является ПП России № 604.

Создание единого реестра позволяет:

- обеспечить прозрачность контрольно-надзорной деятельности;
- исключить дублирование проверок различных ведомств;
- оптимизировать нагрузку на бизнес;
- повысить эффективность межведомственного взаимодействия.

Практическая реализация профилактического подхода: проблемы и перспективы

Переход к профилактической модели контроля требует серьезной перестройки работы всех органов надзора.

В практической плоскости это означает:

1. Перераспределение ресурсов от карательных мер к предупредительным.
2. Внедрение новых форм работы с подконтрольными субъектами.
3. Развитие системы оценки рисков.
4. Повышение квалификации сотрудников контролирующих органов.

Особую сложность представляет изменение менталитета как контролирующих, так и подконтрольных. Многие участники процесса по-прежнему воспринимают контроль исключительно как систему наказаний, а не как инструмент предупреждения проблем.

Вместе с тем, через достаточно короткий промежуток времени уже можно было говорить о первых положительных результатах внедрения новой системы.

Например, по данным Министерства экономического развития Российской Федерации, уже в 2022–2023 гг.:

- количество профилактических мероприятий увеличилось на 40 %;
- доля предупредительных мер в общей структуре контрольно-надзорной деятельности выросла с 15 % до 35 %;
- количество внеплановых проверок сократилось на 25 %.

Перспективы развития системы профилактики

Дальнейшее совершенствование системы профилактической работы видится в следующих направлениях:

1. Полная цифровизация процессов контроля (в соответствии со ст. 36 ФЗ № 248-ФЗ).
2. Развитие предиктивной аналитики для прогнозирования потенциальных нарушений.
3. Совершенствование риск-ориентированных моделей (п. 7 ПП России № 336).
4. Углубление межведомственного взаимодействия.
5. Повышение прозрачности контрольно-надзорной деятельности.

Особое внимание следует уделить развитию института «регуляторной гильотины» – постоянному мониторингу и актуализации обязательных требований. Это позволит исключить устаревшие и избыточные нормы, затрудняющие хозяйственную деятельность.

Заключение

Формируемая в России комплексная система профилактики и контроля представляет собой сбалансированный подход, сочетающий:

- защиту публичных интересов;
- создание благоприятных условий для ведения бизнеса;
- минимизацию административного давления;
- повышение эффективности государственного управления.

Реализация положений ФЗ № 248-ФЗ в сочетании с Указом Президента Российской Федерации № 618 и подзаконными актами ПП России № 336 и № 604 создает прочный фундамент для построения современной системы контрольно-надзорной деятельности, соответствующей лучшим мировым практикам. Однако для полного раскрытия потенциала новой модели потребуется время, дополнительные ресурсы и последовательная работа всех заинтересованных сторон [9, 10].

Важно понимать, что переход к профилактической парадигме контроля – это не разовое мероприятие, а длительный процесс трансформации системы государственного управления, который требует терпения, гибкости и готовности к изменениям со стороны всех участников этого процесса.

Список источников

1. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ. Доступ из информ.-правового портала «КонсультантПлюс».
2. Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции: Указ Президента Рос. Федерации от 21 дек. 2017 г. № 618-ФЗ. Доступ из информ.-правового портала «КонсультантПлюс».
3. Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля: постановление Правительства Рос. Федерации от 10 марта 2022 г. № 336. Доступ из информ.-правового портала «КонсультантПлюс».
4. Об утверждении Правил формирования и ведения единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий: постановление Правительства Рос. Федерации от 16 апр. 2021 г. № 604. Доступ из информ.-правового портала «КонсультантПлюс».
5. Об утверждении требований к подготовке докладов о видах государственного контроля (надзора), муниципального контроля и сводного доклада о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации: постановление Правительства Рос. Федерации от 7 дек. 2020 г. № 2041. Доступ из информ.-правового портала «КонсультантПлюс».
6. О порядке аттестации экспертов, привлекаемых к осуществлению экспертизы в целях государственного контроля (надзора), муниципального контроля: постановление Правительства Рос. Федерации от 29 дек. 2020 г. № 2328. Доступ из информ.-правового портала «КонсультантПлюс».
7. О порядке формирования плана проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий на очередной календарный год, его согласования с органами прокуратуры, включения в него и исключения из него контрольных (надзорных) мероприятий в течение года: постановление Правительства Рос. Федерации от 31 дек. 2020 г. № 2428. Доступ из информ.-правового портала «КонсультантПлюс».
8. О государственной информационной системе «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности»: постановление Правительства Рос. Федерации от 21 апр. 2018 г. № 482. Доступ из информ.-правового портала «КонсультантПлюс».

9. Об утверждении Концепции совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 года: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 21 дек. 2023 г. № 3745-р. Доступ из информ.-правового портала «КонсультантПлюс».

10. Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность. Внедрение современных цифровых технологий – настоящее КНД. URL: <https://knd.ac.gov.ru/6909/> (дата обращения: 15.06.2025).

Информация о статье: статья поступила в редакцию: 09.10.2025; принята к публикации: 10.10.2025

Информация об авторах:

Сай Анна Романовна, преподаватель кафедры надзорной деятельности Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149), e-mail: a-novik@mail.ru, SPIN-код: 3161-3187

Авдашкин Андрей Владимирович, обучающийся Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России (196105, Санкт-Петербург, Московский пр., д. 149).