

*Елкибаев Салават Айнурович,
студент магистратуры,
Институт права УУНиТ,
г. Уфа*

**ПРОБЛЕМЫ ДОСТИЖЕНИЯ ЦЕЛЕЙ КОНЦЕПЦИИ
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ КОНТРОЛЬНОЙ (НАДЗОРНОЙ)
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ДО 2026 ГОДА: ПРАВОВЫЕ СТИМУЛЫ В
КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

***Аннотация.** Статья посвящена проблемам административно-правового регулирования контрольно-надзорной деятельности в РФ. Показано противоречие между приоритетом профилактики нарушений и действующей карательной моделью ответственности. Предложены решения: расширение перечня грубых нарушений, механизм «дорожной карты», изменения в КоАП РФ для стимулирования реального устранения нарушений.*

***Ключевые слова:** административная ответственность, субъекты, контрольно-надзорная деятельность, контроль и надзор, юридическая ответственность.*

*Elkibaev Salavat Ainurovich,
Master's degree student,
Institute of Law, USPT,
Ufa*

ПРОБЛЕМЫ ДОСТИЖЕНИЯ ЦЕЛЕЙ КОНЦЕПЦИИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ КОНТРОЛЬНОЙ (НАДЗОРНОЙ) ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ДО 2026 ГОДА: ПРАВОВЫЕ СТИМУЛЫ В КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

***Abstract.** The article addresses the challenges of administrative and legal regulation of control and oversight activities in the Russian Federation. It reveals a contradiction between the declared priority of preventing violations (as stipulated by current regulatory policy) and the prevailing punitive model of liability. The authors propose a set of solutions to bridge this gap, including: expanding the list of gross violations, introducing a “roadmap” mechanism for addressing identified deficiencies, and amending the Code of Administrative Offences of the Russian Federation (CAO RF) to incentivise the actual elimination of violations rather than mere formal compliance.*

***Keywords:** administrative liability; subjects; control and oversight activities; control and supervision; legal liability.*

В последние годы в России активно меняется подход к государственным контролю и надзору. Раньше главной задачей проверяющих часто было найти нарушение и наказать виновного. Сейчас, согласно официальной государственной политике, цель иная. Об этом прямо говорит Концепция совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 21.12.2023 № 3745-р (ред. от 17.06.2024) [1], которой закреплено, что смыслом контрольно-надзорной деятельности является достижение устранения выявленных нарушений, а вследствие — обеспечить законность по предметам проводимых проверок.

Однако действующее законодательство содержит системное противоречие: например, для государственных (муниципальных) учреждений исполнение предписаний об устранении нарушений, требующих решений

учредителя (допустим, выделения финансирования), находится вне пределов их непосредственной компетенции. При этом КоАП РФ не исключает привлечения таких учреждений к ответственности даже при надлежащем исполнении предписания, рассматривая этот факт лишь как смягчающее обстоятельство. Это создает ситуацию, когда восстановительная цель контроля (устранение нарушений) подменяется карательной, что требует разработки нового правового механизма, согласующего ответственность с реальными возможностями контролируемого лица.

Так, законодателем не унифицирован перечень нарушений, при которых контрольно-надзорный орган может быть привлечен к ответственности, при этом статья 19.6.1. Кодекса об административных правонарушениях [2], предусматривающая ответственность должностных лиц и органов за нарушения требований законодательства о контроле, носит общий характер и не создает действенных стимулов для органов быть заинтересованными именно в конечном результате — реальном устранении нарушений, а не только в их формальном выявлении. Вышеуказанная статья предусматривает дифференцированную ответственность за нарушение законодательства о контроле (надзоре) должностным лицом уполномоченного органа, совершение такого нарушения повторно, совершение грубого нарушения законодательства о контроле (надзоре).

Ключевым для правоприменения является понятие «грубое нарушение». Его перечень закреплен не в самом КоАП РФ, а, например, в части 2 статьи 20 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [3]. Таким образом, законодатель использует технику отсылочной нормы, что требует согласованного толкования двух нормативных актов.

К числу грубых нарушений, влекущих административную ответственность по ст. 19.6.1 КоАП РФ, относятся:

- проведение плановой проверки при отсутствии оснований (ст. 9 ФЗ № 294-ФЗ);
- проведение внеплановой выездной проверки без законных оснований (ст. 10 ФЗ № 294-ФЗ) или без обязательного согласования с органами прокуратуры;
- проведение плановой проверки, не включенной в ежегодный план;
- нарушение установленных сроков проведения проверок (превышение 20 рабочих дней) или специальных временных нормативов для субъектов малого предпринимательства (50 часов в год для малого предприятия, 15 часов — для микропредприятия);
- привлечение к контрольным мероприятиям лиц, не имеющих необходимой аккредитации или аттестации.

Административные дела по частям 1 и 2 ст. 19.6.1 КоАП РФ (нарушение и повторное нарушение) возбуждаются исключительно прокурором. Срок давности привлечения к ответственности составляет один год, что подчеркивает публично-правовой характер данного деликта и повышенные гарантии для контролируемых лиц.

Кроме того, законодатель выделяет ряд иных процессуальных нарушений, которые также квалифицируются как грубые, но влекут иные правовые последствия. К их числу относятся:

- несоблюдение сроков уведомления о предстоящей проверке (три рабочих дня для плановой и 24 часа для внеплановой выездной);
- требование документов, выходящих за пределы предмета проводимой проверки;
- привлечение к участию в контрольном мероприятии экспертов или экспертных организаций, связанных с проверяемым субъектом трудовыми или гражданско-правовыми отношениями;

- проведение плановой проверки в отношении субъекта малого предпринимательства, находящегося под действием моратория («надзорных каникул»).

Ключевая правовая особенность данных составов заключается в том, что их совершение само по себе не формирует состава административного правонарушения, предусмотренного статьей 19.6.1 КоАП РФ. Однако эти нарушения носят существенный характер и служат самостоятельным основанием для оспаривания итогов контрольного мероприятия. В случае их допущения результаты проверки могут быть признаны недействительными по решению вышестоящего контрольно-надзорного органа или в судебном порядке по заявлению проверенного юридического лица или индивидуального предпринимателя.

Таким образом, действующий механизм ответственности контрольно-надзорных органов, сконцентрированный на процедурных аспектах, не создает для них прямых правовых стимулов быть заинтересованными в достижении конечной цели контроля — реальном восстановлении законности. Ответственность наступает за нарушение правил процесса, но не за недостижение цели процесса. Это подтверждает ранее выявленную асимметрию: для контролируемого лица неисполнение предписания (даже по независящим от него причинам) — это состав правонарушения, влекущий наказание. Для контролирующего органа непринятие эффективных мер, ведущих к устранению нарушения, — это, как правило, лишь вопрос профессиональной недобросовестности, не влекущий административно-правовых последствий в рамках ст. 19.6.1 КоАП РФ.

Данный пробел в правовом регулировании снижает общую эффективность контрольной деятельности и требует разработки дополнительных механизмов, которые бы связали оценку работы контрольно-надзорного органа не только с формальной правильностью его действий, но и с фактическим результатом — ликвидацией выявленного противоправного состояния.

Следует признать, что законодатель формирует вектор развития контрольной деятельности, смещая акцент с чисто карательных функций в сторону профилактики и восстановления законности. Этот курс, хотя и не подкрепленный пока что адекватными механизмами ответственности для самих контрольно-надзорных органов, получает свое нормативное закрепление.

Ярким свидетельством данной тенденции является Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [4]. В статье 8 прямо установлены принципиально важные положения в виде приоритета профилактики, направленные на снижение риска причинения вреда (ущерба), и ориентация на стимулирование добросовестности соблюдения обязательных требований и минимизацию потенциальной выгоды от нарушений обязательных требований. Данные положения находят отражение в главе 10 данного закона.

Таким образом, в законодательстве появляется прямая нормативная декларация о том, что главная задача — не наказать, а предупредить нарушение и создать условия для его недопущения. Это напрямую коррелирует с идеей, что итоговая эффективность контроля измеряется не количеством выписанных штрафов, а фактическим снижением уровня нарушений и рисков.

В контексте правового регулирования контрольной (надзорной) деятельности, механизмы негативной (репрессивной) правовой ответственности традиционно демонстрируют более высокую степень нормативной определенности и принудительной обеспеченности по сравнению с инструментами позитивного стимулирования. Императивный характер санкций, их прямая связь с правонарушением и четко прописанная процедура применения формируют более действенный и предсказуемый правовой стимул для адресата нормы. В то время как поощрительные меры, будучи диспозитивными по природе, часто зависят от усмотрения

уполномоченного органа и не обладают столь же безусловной гарантией реализации, что может снижать их регулятивный потенциал в достижении целей государственного контроля или надзора.

Для преодоления выявленных системных противоречий и реализации закрепленных в статье 8 Федерального закона № 248-ФЗ принципов приоритета профилактики и стимулирующего контроля предлагается внести в данный закон комплексные изменения, направленные на создание процессуального механизма, обеспечивающего реальное устранение нарушений.

1. Расширение перечня грубых нарушений контрольно-надзорной деятельности.

Действующий исчерпывающий перечень грубых нарушений, влекущих административную ответственность по ст. 19.6.1 КоАП РФ, сосредоточен на процедурных аспектах начала и проведения проверки. Для формирования ответственности контрольно-надзорного органа за результат его деятельности, целесообразно дополнить этот перечень новым составом грубого нарушения: «Непринятие должных и исчерпывающих мер по организации взаимодействия с подконтрольным лицом, направленных на реальное устранение выявленного нарушения, включая отказ от рассмотрения или необоснованное отклонение предложенного плана (дорожной карты) по его устранению». Это создаст прямой правовой стимул для инспектора работать не на «галочку», а на достижение цели.

2. Закрепление процедуры устранения нарушений посредством «дорожной карты».

Для реализации идеи, обозначенной в Концепции совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 года, необходимо законодательно урегулировать соответствующий механизм. В Федеральный закон № 248-ФЗ следует ввести новую главу или статью, детально регламентирующую порядок разработки, согласования и исполнения

«дорожной карты» (плана мероприятий по устранению нарушений). Данная процедура должна включать:

- право и обязанность контролируемого лица в установленный срок представить в контрольно-надзорный орган проект такой карты с реалистичными этапами и сроками;
- обязанность контрольно-надзорного органа рассмотреть проект, при необходимости провести консультации и согласовать итоговый документ.
- правовые последствия утверждения «дорожной карты»: с момента ее утверждения действие выданного предписания приостанавливается, а производство по делу об административном правонарушении (если оно было возбуждено) – подлежит приостановлению. Надзор за исполнением обязательных требований осуществляется исключительно в рамках контроля за выполнением этапов карты;
- основанием для возобновления производства по делу и применения штрафа должно стать исключительно неисполнение согласованной «дорожной карты» без уважительных причин.

3. Внесение корреспондирующих изменений в КоАП РФ.

Для обеспечения единства правового поля необходимо дополнить КоАП РФ нормой, согласно которой надлежащее исполнение утвержденной «дорожной карты» является обстоятельством, исключающим производство по делу об административном правонарушении, предусмотренному статьей 19.5 КоАП РФ (производство не может быть начато, а начатое – подлежит прекращению). Это превратит «дорожную карту» из факультативной договоренности в полноценный юридический факт, изменяющий правовые последствия для добросовестного контролируемого лица.

Таким образом, предлагаемые изменения создадут замкнутую правовую конструкцию: закон обяжет органы контроля работать на результат через новый состав нарушения, предоставит им и бизнесу гибкий инструмент («дорожную карту») для его достижения, а КоАП РФ обеспечит этому

инструменту действенные процессуальные гарантии, освобождая от штрафа тех, кто добросовестно работает над устранением проблемы.

Литература:

1. Концепция совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 года, утв. распоряжением Правительства РФ от 21 декабря 2023 г. N 3745-р (ред. от 17.06.2024) // СПС "КонсультантПлюс".

2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 29.12.2025) (с изм. и доп., вступ. в силу с 09.01.2026) // СПС "КонсультантПлюс".

3. Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ (ред. от 29.12.2025) "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" // СПС "КонсультантПлюс".

4. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. N 248-ФЗ (ред. от 24.06.2025) "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации" // СПС "КонсультантПлюс".