

Развитие инструментов профилактики нарушений обязательных требований: новые качества профилактического визита*

Е. А. Дмитрикова

Санкт-Петербургский государственный университет,
Российская Федерация, 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7–9

Для цитирования: Дмитрикова, Екатерина А. 2024. «Развитие инструментов профилактики нарушений обязательных требований: новые качества профилактического визита». *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право* 3: 604–616.
<https://doi.org/10.21638/spbu14.2024.304>

Одним из ориентиров масштабной реформы сферы контрольно-надзорной деятельности в России стала реализация принципа стимулирования добросовестности, установившего приоритет профилактики нарушений обязательных требований по отношению к проведению контрольных (надзорных) мероприятий. Вместе с тем виды профилактических мероприятий по содержанию и последствиям для контролируемых лиц существенно различаются, а осуществление профилактики законодатель связал с организацией и осуществлением контрольных (надзорных) мероприятий. В этом отношении выделяется профилактический визит, который стал востребованным инструментом профилактики нарушений обязательных требований. Результатом изменений законодательства о контрольно-надзорной деятельности, включая установление особенностей организации и осуществления профилактики, стала качественная трансформация профилактического визита. В настоящий момент отчетливо наметилась тенденция замены контрольного (надзорного) мероприятия проведением профилактического визита, что позволяет использовать потенциал профилактики нарушений обязательных требований не только в качестве мер, предшествующих проведению контрольных (надзорных) мероприятий, но и в качестве мер, замещающих такие мероприятия, в том числе по инициативе контролируемых лиц. Обозначенный подход позволил снизить административную нагрузку на контролируемых лиц и создать условия для эффективного распределения ресурсов контрольных (надзорных) органов. Вместе с тем сложившаяся модель организации и осуществления контрольных (надзорных) мероприятий представляет собой ограничение свободы частного лица, а потому сближение качественных характеристик профилактического визита с контрольными (надзорными) мероприятиями требует пересмотра системы гарантий защиты прав и законных интересов контролируемых лиц, с тем чтобы в рамках профилактических мероприятий, которые проводятся взамен контрольных (надзорных) мероприятий, не снижался стандарт защиты прав контролируемых лиц.

Ключевые слова: контроль, надзор, административная реформа, государственный контроль, баланс интересов, конституционные принципы, профилактика нарушений, профилактический визит.

* Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 23-28-01756, <https://rscf.ru/project/23-28-01756/>.

© Санкт-Петербургский государственный университет, 2024

1. Введение

Профилактика нарушений обязательных требований стала одной из ключевых характеристик реформы контрольно-надзорной деятельности. В Федеральном законе от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»¹ (далее — Закон № 248-ФЗ) сформулирован принцип стимулирования добросовестного соблюдения обязательных требований, который предполагает приоритет проведения профилактических мероприятий, направленных на снижение риска причинения вреда (ущерба), по отношению к проведению контрольных (надзорных) мероприятий.

Законодательством о контрольно-надзорной деятельности определены цели профилактики и виды профилактических мероприятий, различающихся по содержанию, порядку и интенсивности их осуществления, кругу адресатов и последствиям для контролируемых лиц (гл. 10 Закона № 248-ФЗ). Положения закона, в том числе касающиеся порядка осуществления профилактических мероприятий, применяются с учетом легальной дефиниции понятия государственного контроля (надзора), муниципального контроля и сферы действия закона, которые установлены нормами ч. 3 ст. 1, ч. 3–5 ст. 2 Закона № 248-ФЗ. Кроме того, на применение общих положений о порядке осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля, в том числе в части профилактики нарушений, существенное влияние оказало установление моратория на проведение контрольных (надзорных) мероприятий, проверок и, как следствие, установление особенностей организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Первый этап применения Закона № 248-ФЗ продемонстрировал востребованность такого инструмента профилактики нарушений, как профилактический визит. В марте 2022 г. был введен мораторий на проведение плановых и внеплановых проверочных мероприятий, не связанных с высоким или чрезвычайно высоким уровнем риска, что привело к кратному увеличению числа мероприятий. Всего в 2021 г. в России контрольными (надзорными) органами проведено 40,8 тыс. профилактических визитов, за 2022 г. — свыше 140 тыс.² Полагаем, что востребованность профилактического визита обусловлена обоюдным интересом к взаимодействию: для контролируемых лиц — возможностью получения консультаций и рекомендаций в ходе профилактического визита для последующей корректировки их деятельности, с тем чтобы предупредить нарушение обязательных требований, для контролеров — возможностью предупредить, а в некоторых случаях и выявить нарушения обязательных требований без проведения контрольного (надзорного) мероприятия.

¹ Здесь и далее все ссылки на нормативно-правовые акты и судебную практику, если не указано иное, приводятся по СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения 18 июля, 2024. <http://www.consultant.ru>.

² Минэкономразвития: Предприниматели высоко оценивают полезность и эффективность профилактических визитов. Дата обращения 18 июля, 2024. https://economy.gov.ru/material/news/minekonomrazvitiya_predprinimateli_vysoko_ocenivayut_poleznost_i_effektivnost_profilakticheskikh_vizitov.html.

2. Основное исследование

2.1. Профилактика нарушений обязательных требований в системе методов публичного управления

В российской доктрине административного права традиционно выделяются два метода публичного управления: убеждение и принуждение (Попов, Студеникина 2008, 262), — наряду с которыми в ряде исследований качестве самостоятельных методов предлагается рассматривать поощрение (Бахрах 2000, 357) и административное ограничение (Кононов 2023, 269). В свою очередь, административно-предупредительные и административно-пресекательные меры включаются в классификационную схему административного принуждения (Еропкин 1963, 61–67), которая дополняется административно-восстановительными мерами (Бахрах 2000, 443–449). В вопросе об отнесении административно-предупредительных мер к мерам административного принуждения ученые не приходят к единому мнению. Тезис о том, что предупредительные меры представляют собой обязанности, которые исполняются добровольно и без принуждения, выступает основным аргументом против включения таких мер в систему мер административного принуждения³. Отграничение административно-предупредительных мер от административного принуждения и определение таких мер в качестве административного ограничения (Кононов 2013, 136–137) развивают обозначенную дискуссию. Однако, несмотря на то что в рамках такого подхода обособленность административного ограничения характеризуется установлением дополнительных обязанностей в отношении частных лиц на основании ст. 55 Конституции РФ и возможностью применения мер административного принуждения только в случае отказа добровольно исполнить возложенную обязанность, контроль и надзор предлагается сохранить в классификационной схеме административного принуждения (Кононов 2023, 267; Зырянов 2010, 15; Мартынов 2010, 124).

Вопрос об определении правовой природы полномочий контрольных (надзорных) органов был поставлен учеными за несколько лет до начала масштабной реформы (Ноздрачев 2012, 463). Кроме того, значимость указанной дискуссии связана с определением понятия государственного контроля (надзора), муниципального контроля в Законе № 248-ФЗ, согласно которому деятельность органов публичной власти направлена на *предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований*; такая деятельность осуществляется в числе прочих мер посредством *профилактики* (ст. 1). Указанный подход законодателя не исключает, что посредством профилактики возможно не только предупреждение, но и выявление нарушений обязательных требований. Из видов профилактических мероприятий, установленных Законом № 248-ФЗ, можно выделить те, реализация которых предполагает воздействие на поведение конкретного адресата и/или взаимодействие с ним — предостережение и профилактический визит. Объявление предостереже-

³ М. С. Студеникина отмечала, что «возникновение обязанности лица помимо его воли не есть еще принуждение» (Попова, Студеникина 1988, 88). Работы профессора Д. Н. Бахраха также содержат возражения относительно включения предупредительных мер в систему мер административного принуждения; в качестве аргумента против указано, что административное принуждение может применяться только в отношении нарушителей (Бахрах 1972, 25–30).

ния порождает правовые последствия для контролируемого лица, понуждает его к отказу от реализации выбранного варианта поведения под угрозой возможного привлечения к юридической ответственности⁴, а уполномоченные органы ведут учет объявленных предостережений и используют соответствующие данные для осуществления контрольно-надзорной деятельности. Обозначенная характеристика профилактики справедлива и в отношении профилактического визита; кроме того, закон допускает сбор сведений, необходимых для категорирования объектов контроля в ходе профилактического визита (ч. 3 ст. 53 Закона № 248-ФЗ). Полагаем, что сложившаяся модель контрольно-надзорной деятельности, в том числе в части профилактики нарушений обязательных требований, представляет собой не принуждение, осуществляемое в отношении частного лица, но ограничение его свободы (Дмитрикова, Трофимов, Карицкая 2023, 797–798).

2.2. Развитие законодательства о контрольно-надзорной деятельности в части организации и осуществления профилактических мероприятий

Первый опыт внедрения инструментов профилактики нарушений обязательных требований в механизм государственного контроля (надзора), муниципального контроля состоялся до принятия Закона № 248-ФЗ, с которым связан современный этап реформы контрольно-надзорной деятельности.

Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее — Закон № 294-ФЗ) был дополнен положениями, которые регламентировали вопросы организации и проведения мероприятий, направленных на профилактику нарушений обязательных требований⁵. Реализация большинства установленных новой редакцией закона профилактических мер, за исключением предостережения, не предполагала наличия конкретного адресата. Установленные Законом № 294-ФЗ профилактические мероприятия не предусматривали для контролируемого лица консультирование, разъяснения, рекомендации относительно содержания и порядка соблюдения обязательных требований⁶.

В этом отношении Закон № 248-ФЗ отличает не только расширение перечня видов профилактических мероприятий, но и новые качественные характеристики установленных законом видов профилактики: консультирование и профилактический визит ориентированы в первую очередь на разъяснения обязательных требований контролируемым лицам. Не менее значимым изменением стало уста-

⁴ Рекомендации научно-консультативного совета, утв. на заседании Президиума Арбитражного суда Западно-Сибирского округа 19.11.2021 (с изм., утв. Президиумом суда округа 14.01.2022).

⁵ Федеральный закон от 03.07.2016 № 277-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля” и Федеральный закон “О стратегическом планировании в Российской Федерации”».

⁶ Анализ результатов внедрения профилактики представлен в докладах Российского союза промышленников и предпринимателей за 2017 и 2018 гг. (Сайт Аналитического центра при Правительстве РФ. Дата обращения 18 июля, 2024. https://knd.ac.gov.ru/wp-content/uploads/2019/12/doklad-knd_rspp_2017.pdf).

новление приоритета проведения профилактических мероприятий по отношению к контрольным (надзорным) мероприятиям⁷. Реализация указанного приоритета обеспечила основу для замены контрольного (надзорного) мероприятия профилактическими визитами.

Важной отличительной характеристикой, оказывающей влияние на организацию и осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля посредством профилактики, является то, как законодатель определил сферу применения Закона № 248-ФЗ. Во-первых, этот закон применяется в части проведения профилактических мероприятий в отношении лицензиатов⁸. Вместе с тем в законе обозначена граница допустимого применения: только в отношении тех лицензиатов, лицензирование деятельности которых осуществляется в соответствии с Законом о лицензировании. Во-вторых, в ст. 2 Закона № 248-ФЗ перечислены виды административной деятельности и виды государственного контроля (надзора), к организации и осуществлению которых не применяются положения Закона № 248-ФЗ. В отношении указанных видов деятельности положения об организации и проведении профилактических мероприятий в соответствующих федеральных законах отсутствуют⁹. Кроме того, в ст. 1 Закона № 248-ФЗ определены виды административной деятельности, которые «для целей закона не относятся к государственному контролю (надзору), муниципальному контролю». Например, Закон № 248-ФЗ не регулирует производство по делам об административных правонарушениях, а потому порядок и последствия внесения представлений об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, а также порядок обжалования представлений. Другой пример ограничения сферы применения Закона № 248-ФЗ — деятельность органов прокуратуры по осуществлению прокурорского надзора. При этом в Федеральном законе от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» не указаны меры профилактики нарушений обязательных требований.

Характеризуя установленные законом профилактические мероприятия, отметим существенные различия в их содержании, в требованиях к осуществлению и последствиях для контролируемых лиц. Различается и круг адресатов профилактики нарушений обязательных требований. По общему правилу взаимодействие контрольных (надзорных) органов с контролируемыми лицами возможно только в случаях, установленных Законом № 248-ФЗ, при этом профилактические мероприятия, в ходе которых осуществляется взаимодействие с контролируемыми лицами, проводятся только с согласия контролируемых лиц либо по их инициативе (ч. 3 ст. 45). На основе анализа этого положения можно сделать вывод, что взаимодействие может осуществляться в рамках предостережения, консультирования и профилактического визита.

⁷ Необходимость в формировании нового подхода к организации контроля и надзора государства обозначена Президентом РФ в 2014 г., а позднее был определен период реализации реформы контрольно-надзорной деятельности (Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 04.12.2014; от 10.03.2018).

⁸ Соответствующую ссылку содержит и ст. 19.2 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее — Закон о лицензировании).

⁹ Налоговый кодекс РФ (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ, Налоговый кодекс РФ (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ, Кодекс торгового мореплавания РФ от 30.04.1999 № 81-ФЗ; Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ и др.

Выбор вида профилактического мероприятия обусловлен наличием основания для его проведения. Так, основанием объявления предостережения является наличие у контрольного (надзорного) органа сведений о готовящихся нарушениях. Для профилактических визитов в первую очередь характерны такие основания, как отношение подконтрольных объектов к определенным категориям риска, начало осуществления контролируемыми лицами деятельности и проведение профилактических визитов в качестве замены контрольных (надзорных) мероприятий.

Еще одной важной характеристикой профилактических мероприятий является то, что профилактика нарушений не изолирована от организации и осуществления контрольных (надзорных) мероприятий. Соответствующие положения установлены Законом № 248-ФЗ: запрет на проведение контрольного (надзорного) мероприятия в отношении объектов контроля инспекторами, которые проводили профилактические мероприятия в отношении указанных объектов контроля (ч. 3 ст. 27); учет предостережений для проведения профилактических мероприятий и контрольных (надзорных) мероприятий (ч. 5 ст. 49); аннулирование декларации соблюдения обязательных требований, если в рамках контрольного (надзорного) мероприятия выявлены факты представления контролируемым лицом недостоверных сведений при самообследовании (ч. 8 ст. 51); возможность осуществления сбора сведений для определения категории риска (ч. 3 ст. 52); принятие решения о проведении контрольного (надзорного) мероприятия на основании оценки информации, установленной в рамках профилактических мероприятий, о том, что объекты контроля представляют явную непосредственную угрозу причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям или такой вред (ущерб) причинен (ч. 4 ст. 45, ч. 9 ст. 52).

Именно с перспективой принятия решения о проведении контрольного (надзорного) мероприятия на основании оценки информации, установленной в рамках профилактических мероприятий, на первом этапе реализации реформы во многом были связаны опасения контролируемых лиц. Однако наличие такой информации не означает, что решение о проведении контрольного (надзорного) мероприятия принимается автоматически; порядок принятия решения о проведении контрольного (надзорного) мероприятия регламентирован ст. 60 Закона № 248-ФЗ и применим к рассматриваемой ситуации. Обоснованность принятия решения о проведении контрольного (надзорного) мероприятия, в свою очередь, является предметом досудебного обжалования (ч. 4 ст. 40 Закона № 248-ФЗ) и может быть проверена в судебном порядке.

В развитие вопроса о соотношении профилактических и контрольных (надзорных) мероприятий и рисков злоупотреблений полагаем необходимым обозначить проблему подмены профилактических мероприятий. Подобная практика складывается по большей части применительно к предостережениям, в ситуациях, когда уполномоченный орган фактически облакает в форму предостережения, выдаваемого в профилактических целях, содержание ненормативного правового акта иной правовой природы (предписания), нарушая запрет на включение в предостережение требования представления контролируемым лицом сведений и документов (ч. 2 ст. 49 Закона № 248-ФЗ). При этом выдача предписания по общему правилу предусмотрена по результатам контрольных (надзорных) мероприятий (ст. 90 Закона № 248-ФЗ). Для решения обозначенной проблемы правоприменительной

практики большое значение имеет позиция Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ (ВС РФ), утверждающая необходимость оценки судами содержания предостережения. При этом обоснована ссылка на разъяснения ВС РФ, согласно которым о принятии решения, порождающего правовые последствия для граждан и/или организаций, может свидетельствовать установление определенного порядка действий¹⁰. Наименование оспариваемого документа в таком случае не имеет определяющего значения. Руководствуясь обозначенной позицией в конкретном деле, ВС РФ указал на недопустимость облечения содержания предписания в форму предостережения¹¹. Иной подход, ограничивающийся проверкой полномочий органа государственного контроля (надзора), необходимых для объявления предостережения, и проверкой соблюдения порядка объявления предостережения, не обеспечил бы препятствий для негативных проявлений подмены в практике контрольных (надзорных) органов.

От подмены следует отличать трансформацию профилактики нарушений обязательных требований, которая характеризует опыт реализации профилактических визитов.

2.3. Трансформация профилактики нарушений обязательных требований: опыт реализации профилактических визитов

Необходимость корректировки законодательства о контрольно-надзорной деятельности, в том числе в части профилактики нарушений обязательных требований, была обусловлена объективными причинами — сначала в рамках принятия неотложных мер, направленных на обеспечение устойчивого развития экономики и предотвращение последствий распространения новой коронавирусной инфекции¹², позднее в рамках реализации мер поддержки по обеспечению развития российской экономики в условиях внешнего санкционного давления. В 2022 г. Правительству РФ было предоставлено право принимать решения, предусматривающие особенности организации и осуществления видов государственного контроля (надзора), муниципального контроля, в отношении которых применяются положения Законов № 294-ФЗ, № 248-ФЗ, в том числе в части введения моратория на проведение проверок, контрольных (надзорных) мероприятий¹³, что и было реализовано в кратчайшие сроки: принято Постановление Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» (далее — Постановление № 336).

¹⁰ Пункт 3 Постановления Пленума ВС РФ от 28.06.2022 № 21 «О некоторых вопросах применения судами положений гл. 22 Кодекса административного судопроизводства РФ и гл. 24 Арбитражного процессуального кодекса РФ».

¹¹ Определение Судебной коллегии по экономическим спорам ВС РФ от 01.04.2024 № 309-ЭС23-23873 по делу № А76-30323/2022.

¹² Федеральные законы от 08.06.2020 № 166-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в целях принятия неотложных мер, направленных на обеспечение устойчивого развития экономики и предотвращение последствий распространения новой коронавирусной инфекции»; от 01.04.2020 № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций».

¹³ Пункт 2 ч. 1 ст. 18 Федерального закона от 08.03.2022 № 46-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ».

Ряд особенностей организации и осуществления видов государственного контроля (надзора), муниципального контроля, установленных Правительством РФ, скорректировал основания и порядок проведения профилактического визита, а также последствия реализации данной меры для контролируемых лиц¹⁴. Первый вариант редакции Постановления № 336 применительно к рассматриваемому вопросу был сформулирован лаконично, не содержал никаких особенностей организации и осуществления контрольно-надзорной деятельности посредством профилактики и подтвердил возможность проведения мероприятий по профилактике в отношении контролируемых лиц в соответствии с Законами № 248-ФЗ и № 294-ФЗ (п. 10 Постановления № 336).

Что касается последовавших изменений в части проведения профилактического визита, то их, полагаем, можно рассматривать именно как особенности организации государственного контроля (надзора), муниципального контроля¹⁵. Во-первых, уполномоченным органам было вменено в обязанность включение профилактического визита в программу профилактики и проведение такого профилактического мероприятия не позднее, чем за один месяц до даты проведения планового контрольного (надзорного) мероприятия. Такой подход ориентирован на информирование контролируемого лица об обязательных требованиях, о соответствии объектов контроля критериям риска, об основаниях и о рекомендуемых способах снижения категории риска, а также о видах, содержании и интенсивности контрольных (надзорных) мероприятий перед плановым контрольным (надзорным) мероприятием. Во-вторых, в отношении контролируемых лиц, осуществляющих деятельность в сфере образования, была предусмотрена замена плановых контрольных (надзорных) мероприятий профилактическими визитами. В отличие от общего порядка проведения профилактического визита, установленного Законом № 248-ФЗ, применительно к указанной категории контролируемых лиц исключена возможность отказа от профилактического визита, предусмотрены основания продления и приостановления сроков проведения профилактического визита, а также возможность совершения контрольных (надзорных) действий в рамках профилактического визита (п. 11 (4) Постановления № 1743).

Обозначим еще одно принципиально важное отличие от общего порядка проведения профилактического визита: Постановлением № 336 установлена возможность выдачи контролируемому лицу предписания об устранении нарушений обязательных требований, выявленных по результатам профилактического визита, тогда как по общему правилу при проведении профилактического визита предписания контролируемым лицам выдаваться не могут (ч. 8 ст. 52 Закона № 248-ФЗ).

Перечисленные особенности значительно сблизили профилактический визит с контрольными (надзорными) мероприятиями. Тем не менее полагаем, что выбранный подход в отношении указанной категории контролируемых лиц стал сбалансированным решением проблемы, связанной со смещением внимания кон-

¹⁴ Профилактический визит оказался востребованной мерой профилактики нарушений обязательных требований. За период с июля по декабрь 2021 г. проведено 132,7 тыс. профилактических мероприятий, в том числе 40,8 тыс. профилактических визитов (30,7 %) (Сводный доклад о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации за 2021 г. Дата обращения 18 июля, 2024. <https://knd.ac.gov.ru/wp-content/uploads/2022/07/Doklad-KND-2021.pdf>).

¹⁵ Постановление Правительства РФ от 01.10.2022 № 1743 «О внесении изменений в постановление Правительства РФ от 10.03.2022 № 336» (далее — Постановление № 1743).

трольных (надзорных) органов на деятельность учреждений, в том числе осуществляющих деятельность в сфере образования¹⁶. Кроме того, невозможность применения мер ответственности наряду с предписанием об устранении выявленных нарушений способствует снижению административной нагрузки на образовательные организации, а установленная обязанность направления копии предписания в орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя контролируемого лица, позволяет учредителю своевременно решить вопрос о выделении ресурсов, необходимых для исполнения выданного предписания (Кропачев и др. 2023, 311–312)¹⁷. Обращает на себя внимание то, что при определении условий применения перечисленных особенностей использован риск-ориентированный подход и замена плановых контрольных (надзорных) мероприятий предусмотрена в отношении тех учреждений, объекты контроля которых отнесены к категориям чрезвычайно высокого и высокого риска.

Перечень контролируемых лиц, в отношении которых допускается проведение профилактического визита с учетом указанных выше особенностей, был дополнен в 2023 г. за счет включения в него государственных и муниципальных учреждений, осуществляющих деятельность в области здравоохранения, социального обслуживания детей, общественного питания детей (в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, оказание услуг по воспитанию и обучению, отдыху и оздоровлению, предоставлению мест временного проживания, социальных, медицинских услуг)¹⁸. Положительной оценки заслуживает доработка положений Постановления № 336 в части выдачи предписаний в случае выявления нарушений обязательных требований по результатам профилактического визита. Предписание является обязательным для исполнения ненормативным актом вне зависимости от того, выдано ли оно по результатам контрольного (надзорного) мероприятия или, в силу установленных особенностей государственного контроля (надзора), муниципального контроля, по результатам профилактического мероприятия. В связи с этим обоснованным представляется применение общих правил, регламентирующих осуществление контроля за исполнением предписания, и в отношении предписания, выданного по результатам такого профилактического мероприятия. При этом в содержании нормы Постановления № 336, устанавливающей применение общего порядка, продемонстрирован сбалансированный подход: внеплановые

¹⁶ Согласно информации, представленной в Сводном докладе о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации за 2022 г., одна из наиболее заметных тенденций 2022 г. — стремительный рост использования инструментов профилактики после введения моратория на проверки, в том числе профилактических визитов. Впервые количество профилактических визитов превысило количество проверок (560,2 тыс. профилактических визиты при 339,1 тыс. проверок). Наибольшее внимание со стороны контролирующих органов уделяется сфере образования — на нее приходится около 28 % всех профилактических визитов (Сводный доклад о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации за 2022 г. Дата обращения 18 июля, 2024. <https://knd.ac.gov.ru/wp-content/uploads/2023/07/Doklad-KND-2022.pdf>).

¹⁷ Эксперты Санкт-Петербургского государственного университета ранее предлагали распространить обозначенный подход на государственные учреждения высшего и среднего профессионального образования (Кропачев и др. 2023, 312). См. также: В СПбГУ обсудили, можно ли снизить количество проверочных мероприятий в сфере высшего образования. Дата обращения 18 июля, 2024. <https://spbu.ru/news-events/novosti/v-spbgu-obsudili-mozhno-li-snizit-kolichestvo-proverochnykh-meropriyatiy-v>.

¹⁸ Пункт 5 Постановления Правительства РФ от 29.11.2023 № 2020 «О внесении изменений в Постановление Правительства РФ от 10.03.2022 № 336» (далее — Постановление № 2020).

контрольные (надзорные) мероприятия по факту выявления нарушений в ходе такого профилактического визита не проводятся (п. 3 Постановления № 2020).

Использование потенциала профилактических визитов для выявления нарушений обязательных требований и выдачи предписаний об устранении выявленных нарушений без проведения контрольных (надзорных) мероприятий получило развитие с включением в Постановление № 336 перечня оснований проведения профилактических визитов, не предусматривающих отказа от их проведения; сфера деятельности, статус контролируемых лиц, категории рисков объектов контроля при этом не конкретизированы¹⁹.

Наряду с корректировкой особенностей организации и осуществления контрольно-надзорной деятельности, установленных Постановлением № 336 в части проведения профилактического визита, дополнен и общий порядок проведения профилактического визита²⁰. Новая редакция ст. 52 Закона № 248-ФЗ не просто констатирует возможную инициативу контролируемого лица, а предусматривает порядок рассмотрения контрольным (надзорным) органом заявления контролируемого лица о проведении профилактического визита: регламентированы сроки принятия решения и согласования даты проведения профилактического визита, определены основания отказа в проведении профилактического визита по заявлению контролируемого лица, критерии обоснования решения о проведении или отказа в проведении профилактического визита по заявлению контролируемого лица. Изменение дополняет систему гарантий для контролируемых лиц и создает условия для проверки обоснованности принятого решения об отказе в случае несогласия с ним контролируемого лица (ч. 5 ст. 7 Закона № 248-ФЗ). При этом полагаем, что требование о соблюдении досудебного порядка на обжалование указанного решения не распространяется²¹.

Результатом реализованного подхода к развитию правового регулирования организации и осуществлению профилактики нарушения обязательных требований стала трансформация профилактики нарушений. В принятом понимании целью профилактики нарушений обязательных требований является их предупреждение, в том числе устранение условий, причин и факторов, способных привести к нарушениям обязательных требований и/или причинению вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, создание условий для доведения обязательных требований до контролируемых лиц, повышение информированности о способах их соблюдения, стимулирование добросовестного соблюдения обязательных требований всеми контролируемыми лицами. Указанная норма воспринята законодателем и установлена в ч. 1 ст. 1, ст. 44, ч. 1 ст. 90 Закона № 248-ФЗ. Опыт реализации профилактических визитов в соответствии с установленными особенностями организации и осуществления профилактических мероприятий обусловили новую качествен-

¹⁹ Постановление Правительства РФ от 10.03.2023 № 372 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства РФ и признании утратившим силу отдельного положения акта Правительства РФ».

²⁰ Изменения внесены Федеральным законом от 04.08.2023 № 483-ФЗ «О внесении изменений в ст. 52 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и ст. 4 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ»».

²¹ Решение об отказе в проведении профилактического визита по заявлению контролируемого лица не указано в ч. 4 ст. 40 Закона № 248-ФЗ.

ную характеристику: использование инструмента профилактики не до проведения контрольных (надзорных) мероприятий, а вместо их проведения.

Полагаем, что сложившаяся модель не должна оцениваться категориями «хуже» или «лучше», это принципиально другой подход к осуществлению контрольно-надзорной деятельности посредством профилактики. Обозначенную трансформацию отличает то, что, помимо превенции нарушений обязательных требований, реализована еще одна ключевая задача реформы контрольно-надзорной деятельности — снижение административной нагрузки на контролируемых лиц, а также (как сопутствующий эффект) распределение ресурсов контрольных (надзорных) органов. Последнее весьма значимо для обеспечения эффективного государственного контроля (надзора).

Наряду с обозначенными изменениями в части порядка осуществления и последствий проведения тех профилактических визитов, которые заменяют контрольные (надзорные) мероприятия, важно установить и обеспечить реализацию таких гарантий защиты прав и законных интересов контролируемых лиц, которые предусмотрены Законом № 248-ФЗ для контролируемых лиц в рамках контрольных (надзорных) мероприятий: надлежащее уведомление; возможность обжалования не только предписания по результатам профилактического визита, но и решения о проведении профилактического визита, отказ от проведения которого не предусмотрен; учет проведения такого профилактического визита в качестве контрольного (надзорного) мероприятия; использование риск-ориентированного подхода при установлении оснований проведения профилактического визита, отказ от проведения которого не предусмотрен. Кроме того, потенциал профилактического визита видится в выдаче в рамках профилактического визита практических рекомендаций по соблюдению обязательных требований с учетом специфики деятельности конкретного контролируемого лица и на конкретном объекте контроля.

3. Выводы

Результаты исследования показали, что заявленный в начале реформы приоритет проведения профилактических мероприятий, направленных на снижение риска причинения вреда (ущерба), по отношению к проведению контрольных (надзорных) мероприятий был реализован. Статистика результатов контрольно-надзорной деятельности показывает, что с 2021 г. профилактические мероприятия превалирует над контрольными (надзорными). Профилактический визит стал востребованным инструментом предотвращения нарушений контролируемыми лицами обязательных требований. Нельзя отрицать, что существенное влияние на полученный результат оказало введение моратория на проведение контрольных (надзорных) мероприятий. Вместе с тем законодатель, устанавливая особенности организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля посредством профилактики, находится в поиске сбалансированного решения, которое позволило бы не только предупреждать, но и выявлять нарушения обязательных требований в рамках профилактического визита, корректировать деятельность контролируемого лица, не применяя при этом меры ответственности. Новые качественные характеристики профилакти-

ческого визита в определенной степени демонстрируют трансформацию профилактики, но на практике не должны приводить к подмене средств осуществления контрольно-надзорной деятельности.

Библиография

- Бахрах, Демьян Н. 1972. «Административное принуждение в СССР, его виды и основные тенденции развития». Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук, Всесоюзный научно-исследовательский институт советского законодательства.
- Бахрах, Демьян Н. 2000. *Административное право России*. М.: Норма; Инфра-М.
- Дмитрикова, Екатерина А., Альберт А. Трофимов, Анастасия А. Карицкая. 2023. «Поиск оптимальной модели контрольно-надзорной деятельности: опыт России и Китая». *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право* 3: 786–803.
- Еропкин, Михаил И. 1963. *О классификации мер административного принуждения. Вопросы административного права на современном этапе*. М.: Юрид. лит.
- Зырянов, Сергей М. 2010. *Административный надзор*. М.: Юриспруденция.
- Кононов, Павел И. 2013. *Проблемы административного права и процесса*. Киров: Аверс.
- Кононов, Павел И. 2023. *Актуальные проблемы административного права*. М.: Кнорус.
- Кропачев, Николай М., Екатерина А. Дмитрикова, Марина Ю. Лаврикова, Александр А. Соловьев. 2023. «Риск-ориентированный подход при организации контроля (надзора) в образовании». *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право* 2: 307–317. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2023.202>
- Мартынов, Алексей В. 2010. *Проблемы правового регулирования административного надзора в России. Административно-процессуальное исследование*. М.: Nota Bene.
- Ноздрачев, Александр Ф., ред. 2012. *Правовое регулирование государственного контроля*. М.: Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; Анкил.
- Попов, Лев Л., Марина С. Студеникина, ред. 2008. *Административное право*. М.: Норма.
- Попова, Вера И., Марина С. Студеникина, ред. 1988. *Советское административное право*. М.: Юрид. лит.

Статья поступила в редакцию 28 февраля 2024 г.;
рекомендована к печати 29 апреля 2024 г.

Контактная информация:

Дмитрикова Екатерина Александровна — канд. юрид. наук, доц.;
<https://orcid.org/0000-0002-0106-4917>, e.dmitrikova@spbu.ru

Preventing violations of mandatory requirements: New qualities of preventive visit*

E. A. Dmitrikova

St. Petersburg State University,
7–9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russian Federation

For citation: Dmitrikova, Ekaterina A. 2024. “Preventing violations of mandatory requirements: New qualities of preventive visit”. *Vestnik of Saint Petersburg University. Law* 3: 604–616. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2024.304> (In Russian)

One of the guidelines for the reform of the sphere of state control in Russia has become the priority of preventing violations of mandatory requirements in relation to the conduct of con-

* The research was carried out at the expense of a grant from the Russian Science Foundation no. 23-28-01756, <https://rscf.ru/project/23-28-01756/>.

trol activities. At the same time, the types of preventive measures in terms of content and consequences for controlled persons differ significantly, and the legislator linked the implementation of prevention with the organization and implementation of control measures. In this regard, a preventive visit stands out, which has become a popular tool for preventing violations of mandatory requirements. The result of changes in legislation on state control, including the establishment of features of the organization and implementation of prevention, was a qualitative transformation of the preventive visit. At the moment, there is a tendency to replace control measures with a preventive visit, which makes it possible to use the potential for preventing violations of mandatory requirements not only as measures preceding control measures, but also as measures replacing such measures, including on the initiative of controlled persons. The indicated approach made it possible to reduce the administrative burden on controlled persons and create conditions for the effective distribution of resources of state control bodies. At the same time, the convergence of the qualitative characteristics of a preventive visit with state control measures requires a revision of the system of guarantees for the protection of the rights and legitimate interests of controlled persons, so that within the framework of preventive measures that are carried out instead of control measures, the standard of protection of the rights of controlled persons is not reduced.

Keywords: control, supervision, control activities, administrative reform, state control, balance interests, constitutional principles, prevention, preventive visit.

References

- Bakhrakh, Demyan N. 1972. "Administrative coercion in the USSR, its types and main development trends". Abstract of Dr. Sci. Thesis in Law, Vsesoiuznyi nauchno-issledovatel'skii institut sovetskogo zakonodatel'stva. (In Russian)
- Bakhrakh, Demyan N. 2000. *Administrative law of Russia*. Moscow, Norma Publ.; Infra-M Publ. (In Russian)
- Dmitrikova, Ekaterina A., Albert A. Trofimov, Anastasia A. Karitskaya. 2023. "Search for the optimal model of control and supervisory activities: The experience of Russia and China". *Vestnik of Saint Petersburg University. Law* 3: 786–803. (In Russian)
- Eropkin, Mikhail I. 1963. *On the classification of administrative coercion measures. Questions of administrative law at the present stage*. Moscow, Iuridicheskaja literatura Publ. (In Russian)
- Kononov, Pavel I. 2013. *Problems of administrative law and process*. Kirov, Avers Publ. (In Russian)
- Kononov, Pavel I. 2023. *Actual problems of administrative law*. Moscow, Knorus Publ. (In Russian)
- Kropachev, Nikolay M., Ekaterina A. Dmitrikova, Marina Yu. Lavrikova, Alexandr A. Soloviev. 2023. "Risk-oriented approach in state control (supervision) in the field of education". *Vestnik of Saint Petersburg University. Law* 2: 307–317. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2023.202> (In Russian)
- Martynov, Aleksei V. 2010. *Problems of legal regulation of administrative supervision in Russia. Administrative and procedural research*. Moscow, Nota Bene Publ. (In Russian)
- Nozdrachev, Alexander F., ed. 2012. *Legal regulation of state control*. Moscow, Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniia pri Pravitel'stve Rossiiskoi Federatsii Publ.; Ankil Publ. (In Russian)
- Popov, Lev L., Marina S. Studenikina, eds. 2008. *Administrative law*. Moscow, Norma Publ. (In Russian)
- Popova, Vera I., Marina S. Studenikina, eds. 1988. *Soviet administrative law*. Moscow, Iuridicheskaja literatura Publ. (In Russian)
- Zyrianov, Sergei M. 2010. *Administrative supervision*. Moscow, Iurisprudentsiia Publ. (In Russian)

Received: February 28, 2024

Accepted: April 29, 2024

Author's information:

Ekaterina A. Dmitrikova — PhD in Law, Associate Professor; <https://orcid.org/0000-0002-0106-4917>, e.dmitrikova@spbu.ru