

Н.А. МАЛЫШЕВ

*магистр Института государственной службы
и управления РАНХиГС,
Россия, г. Москва*

В.Н. МЕДВЕДЕВ

*кандидат юридических наук, доцент кафедры
государственно-правовых дисциплин Института государственной
службы и управления РАНХиГС,
Россия, г. Москва*

ОСОБЕННОСТИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В УСЛОВИЯХ ДЕЙСТВИЯ ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА РФ № 336 (НА ПРИМЕРЕ КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ)

Данная статья посвящена особенностям осуществления контрольно-надзорной деятельности в период моратория на проведение проверок. Был проведен анализ понятия профилактическая мера, а также рассмотрено фактическое применение данных мер вместо контрольно-надзорных мероприятий. Полученные данные свидетельствуют о том, что в Калининградской области смена курса контрольно-надзорной деятельности на профилактические мероприятия прошла достаточно успешно без ущерба законным интересам граждан и предпринимателей.

Ключевые слова: *контрольно-надзорная деятельность, законы, Федеральный закон № 248, Постановление Правительства РФ № 336, Российская Федерация, Калининградская область, мораторий, профилактика.*

2022 год для контрольных органов ознаменован началом практической работы в рамках нововведений в сфере контрольной (надзорной) деятельности, установленных принятым в 2020 году Федеральным законом № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [15].

Вместе с тем, экономическая ситуация в стране не позволила использовать на практике все инструменты контроля, предлагаемые новым Федеральным законом. Сложности перед предпринимателями, возникшие в ковидный период 2020-2021 годов и проработанные в данном Федеральном законе, в 2022 году получили свое развитие в виде санкционного давления иностранных государств на отечественную экономику. Данные санкции оказали особое влияние на Калининградскую область путем наложения ряда ограничений на товар, провозимых по территории Евросоюза транзитом из основной территории России в Калининградскую область.

Следует подчеркнуть, что в работах российских авторов, опубликованных в последние годы, освещается широкий спектр вопросов близких к данной предметной области [1; 4; 5; 6; 7; 8; 9; 11; 13; 14; 16; 17].

Однако проблему контрольно-надзорной деятельности системы публичной власти нельзя назвать однозначно исчерпанной. В силу многих объективных обстоятельств изучение обозначенной темы продолжает сохранять высокий уровень актуальности.

В марте 2022 года Правительством Российской Федерации в качестве реакции на введенное санкционное давление на отечественную экономику было принято Постановление от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля», которое ограничило мораторием проведение контрольных (надзорных) мероприятий в 2022 году [12]. Данное решение существенно поддержало бизнес сообщество, позволило одновременно отменить более 300 плановых проверок только по муниципальным и региональным видам контроля Калининградской области и многократно снизить количество внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий. А для контролеров такое положение дел стало мощным стимулом для разворота контрольной (надзорной) деятельности в сторону профилактики.

Изучение контрольно-надзорной деятельности на Калининградской области в рамках действия Постановления от 10.03.2022 № 336 как экспериментального и одного из пилотных регионов Российской Федерации позволит получить более точное представление об успешности мер, принимаемых для поддержки предпринимательства в рамках возникающих сложностей.

Для достижения поставленной цели необходимо сделать следующие действия:

- проанализировать понятие профилактики контрольно-надзорными органами;
- проанализировать основные виды профилактических мероприятий;
- изучить статистические данные в сфере осуществления данных мероприятий;
- обосновать эффективность принятых изменений по итогам показателей за 2022 год;

- изучить нововведения в контрольно-надзорной деятельности.

Вступление данного Постановления в силу, позволило существенно снизить нагрузку на предпринимательство путем единовременной отмены более чем 300 плановых проверок только по муниципальным и региональным видам контроля Калининградской области и многократно снизить количество внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий. Для контролеров такое положение дел стало мощным стимулом для разворота контрольной (надзорной) деятельности в сторону профилактики.

Что же такое в современных условиях профилактика? С одной стороны – это возможность для контролера дать рекомендации предпринимателю через живое общение и обсуждение соблюдения норм и правил. Ознакомившись с состоянием дел на месте, контролер поясняет бизнесмену, что он делает не так или насколько то, что он делает с точки зрения соблюдения норм и правил, соответствует установленным законом требованиям. Поэтому, профилактика – это та форма, через которую контрольно-надзорные органы более мягко стараются откорректировать ситуацию в случае наличия каких-либо нарушений.

С другой стороны, профилактика – это тот самый риск-ориентированный подход, который может ввести в замешательство многих. Фактически это констатация отсутствия или наличия проблемы, соблюдения или несоблюдения норм и правил. В общих чертах риск-ориентированный подход представляет из себя сбор, накопление, структуризацию и анализ информации в режиме реального времени. При срабатывании определенных индикаторов благодаря прямым или косвенным выводам можно сделать предположение, насколько соблюдаются или не соблюдаются нормы закона и интересы граждан. И уже дальше принимать решение: продолжить корректировку действий бизнеса через профилактические мероприятия или пора предпринимать шаги по согласованию с органами прокуратуры внепланового контрольного мероприятия.

Практика показала, что одним из самых действенных видов профилактических мероприятий на сегодняшний день является профилактический визит. Поначалу бизнес настороженно воспринял саму идею прихода контролера с профилактической целью. Так как сложилось устойчивое мнение: контроль равно наказание. В 2022 году сотрудниками различных органами исполнительной власти и местного самоуправления были предприняты определенные шаги для того, чтобы переломить ситуацию и достучаться до предпринимателей. Неоднократно инициировались проведения круглых столов, обсуждений правоприменительных практик, рассылали информационные письма, проводили индивидуальные беседы. Данные мероприятия дали свои плоды. Так, например, за первое полугодие 2022 года органами исполнительной власти, осуществляющими контрольную (надзорную) деятельность, и органами местного самоуправления Калининградской области

было проведено всего 103 профилактических визита. Тогда как по итогам 2022 года данный показатель составил 830 мероприятий. Увеличение произошло более, чем в 8 раз.

Данная форма взаимодействия продолжает набирать обороты и в данный момент. Также на портале «Госуслуг» у контролируемых лиц в своем личном кабинете появилась возможность оставить отзыв о проведенном профилактическом визите, оставить свои пожелания и предложения. Такая обратная связь позволяет проводить работу над ошибками и совершенствовать работу.

Еще одним из важнейших инструментов профилактической работы в 2022 году стало объявление предостережений. Это своего рода напоминание подконтрольному лицу о том, что у него имеется несоответствие установленным законом требованиям, либо прослеживается возможность угрозы такого несоответствия. Количество объявленных предостережений на территории Калининградской области было также существенно увеличено к концу года. В первом полугодии данный показатель составлял чуть менее 2200, а по итогам года уже – 8000, что позволило без ущерба правам граждан снизить количество протоколов составленных в отношении предпринимателей, таким образом снизив нагрузку на бизнес в данной экономической ситуации.

Постановлением Правительства РФ № 336 предусмотрено несколько видов контроля, на которые мораторий не распространяется. Это: региональный строительный надзор (в части реализации программы проверок), лицензионный контроль за деятельностью управляющих компаний и идущий с ним в тесной связке – жилищный надзор (в случае поступления жалоб граждан и исключительно по согласованию с органами прокуратуры). По перечисленным видам контроля возможно было осуществлять контрольные (надзорные) мероприятия с взаимодействием с контролируемым лицом. В Калининградской области их осуществляет Министерство регионального контроля (надзора).

Мероприятия без взаимодействия с подконтрольным лицом возможно было проводить как по региональным, так и по муниципальным видам контроля. Несмотря на то, что наблюдение за соблюдением обязательных требований и выездное обследование – это еще одно нововведение Федерального закона № 248-ФЗ, контрольные органы стали активно их применять на практике. Несомненно, такой способ контроля удовлетворяет обе стороны процесса: контролер осуществляет проверку тогда, когда ему удобно и не отвлекает предпринимателей от рабочего процесса. Более 5,5 тысяч таких мероприятий проведено в 2022 году контрольными органами региона.

Также важно отметить, что профилактических мероприятий в 2022 году было проведено в 4 раза больше, чем контрольных без взаимодействия

и в 40 раз больше, чем контрольных со взаимодействием с контролируемым лицом. При этом контрольные органы региона активно применяли весь арсенал профилактических мероприятий, предоставленный Федеральным законом № 248-ФЗ.

Кроме того, необходимость дифференцированного подхода к выбору видов контрольных и профилактических мероприятий на постоянной основе обсуждалась на заседаниях рабочей группы по реализации перехода на положения 248-ФЗ, созданной в 2021 году Указом Губернатора Калининградской области № 36. Всего в течение года было проведено 13 заседаний Рабочей группы, по итогам которых были даны 97 поручений [10].

По итогам 2022 года в Калининградской области произошло снижение количества контрольно-надзорных мероприятий с взаимодействием с подконтрольным лицом в 12 раз по сравнению с 2019 годом – доковидным периодом. Данное снижение не является частным случаем одного субъекта Российской Федерации – это общероссийская тенденция, которая отчетливо прослеживается на данном рассматриваемом примере [3].

В подтверждение эффективности применения профилактических мероприятий можно привести ликвидацию Министерством природных ресурсов и экологии Калининградской области несанкционированного выпуска в реку Мордовка, обеспечение Службой государственной охраны объектов культурного наследия сохранности объектов культурного наследия начала XX века (путем восстановления различных элементов, а также демонтажа различного инженерного оборудования, устанавливаемого на фасадах строений), ликвидация органами местного самоуправления несанкционированных мест накопления отходов и множество иных мероприятий по восстановлению нарушенных норм действующего законодательства, которые были достигнуты профилактическими мероприятиями в рамках 248-ФЗ с учетом ограничений, наложенных Постановлением № 336.

Помимо непосредственно контрольной (надзорной) деятельности в 2022 году активная работа велась также по цифровизации контроля, в том числе: внедрение информационной системы досудебного обжалования, наполнение федеральных реестров, полный переход региональных видов контроля на использование системы ГИС ТОР КНД, внедрение модуля административного обжалования, мобильного приложения инспектора [2].

Внедрение данных систем и приложений позволит более эффективно проводить профилактические и контрольно-надзорные мероприятия, тем самым увеличивая объем нарушенных прав граждан, который может быть рассмотрен сотрудниками органов исполнительной власти и местного самоуправления для их дальнейшего восстановления.

Помимо внедрения данных систем в 2023 году происходит постепенное ослабление ограничений, установленных Постановлением № 336,

что позволяет органам исполнительной власти и местного самоуправления проводить контрольно-надзорные мероприятия по большому количеству оснований и применять более серьезные санкции к нарушителям, которые не считают нужным исполнять предостережения, выданные в рамках профилактических мероприятий.

С одной стороны, данные послабления позволяют применить более серьезные меры наказания нарушителей для восстановления нарушенных прав граждан, что необходимо в частных случаях. С другой стороны, это может привести к увеличению нагрузки на предпринимателей.

Вместе с тем, своевременность данных послаблений и их последствия представится возможным более точно охарактеризовать только по итогам 2023 года путем изучения итоговых показателей за год.

Подводя итог вышесказанному, органы исполнительной власти и местного самоуправления Калининградской области достаточно успешно смогли без ущерба правам граждан сменить направление контрольно-надзорной деятельности на территории Калининградской области в рамках действия Федерального закона № 248-ФЗ и Постановления от 10.03.2022 № 336 в сторону профилактики правонарушений. Опыт участия Калининградской области во множестве пилотных проектов и достигнутые результаты по их итогам, связанные с контрольно-надзорной и профилактической деятельностью в дальнейшем могут помочь в более успешной адаптации различных проектов на иные субъекты Российской Федерации.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. *Абрашин И.И.* Основные направления политики цифровизации местного самоуправления // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2022. Т. 12. № 12 (93).
2. ГИС ТОР КНД // <https://knd.gov.ru/documents/20121/35991>.
3. Единый реестр проверок // <https://proverki.gov.ru/portal>.
4. *Жилин А.В.* Реформирование контрольно-надзорной деятельности // Региональное и муниципальное управление: вопросы политики, экономики и права. 2022. Т. 9. № 4 (29).
5. *Кучаренко Д.С.* Теория разделения властей в современной практике политического управления // Евразийский Союз: вопросы международных отношений. 2022. Т. 11. № 4 (44).
6. *Мартышкин С.А., Рассадин А.А., Омелькович А.В.* Цифровая реальность в государственной политике и менеджменте // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2023. Т. 13. № 5 (98).
7. *Медведев В.Н.* Правовое регулирование градостроительной деятельности. Рабочая программа учебной дисциплины // Региональное

и муниципальное управление: вопросы политики, экономики и права. 2023. Т. 10. № 1 (30).

8. *Медведев В.Н.* Административные правонарушения, посягающие на установленный порядок в процессе строительства // Региональное и муниципальное управление: вопросы политики, экономики и права. 2020. № 2 (20).

9. *Медведев Н.П.* К вопросу о публично-правовом регулировании отраслей народного хозяйства // Евразийский Союз: вопросы международных отношений. 2023. Т. 12. № 2 (48).

10. Министерство регионального контроля (надзора) Калининградской области // <https://minkontrol.gov39.ru/>.

11. *Осинюк В.А., Романова Ю.А.* Инновации и цифровые технологии: фундамент развития умного города (на материалах г. Москвы) // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2022. Т. 12. № 2 (83).

12. Постановление Правительства Российской Федерации от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» // <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202203100013>.

13. *Сошко И.А.* Государственная политика и ее реализация в сфере малого предпринимательства в Чувашской Республике в 1990-х – начале 2000-х гг.: анализ источников // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2021. Т. 11. № 12 (81).

14. *Трунов И.Л.* Международная санкционная политика с позиции верховенства права // Евразийский Союз: вопросы международных отношений. 2022. Т. 11. № 3 (43).

15. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // <http://pravo.gov.ru/novye-postupleniya/federalnyy-zakon-ot-31-07-2020-248-fz-o-gosudarstvennom-kontrole-nadzore-i-munitsipalnom-kontrole-v-/>.

16. *Хаманева Н.Ю., Медведев В.Н.* Замечания и предложения по проектам Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Процессуального Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Региональное и муниципальное управление: вопросы политики, экономики и права. 2021. Т. 8. № 3 (25).

17. *Хаманева Н.Ю., Медведев В.Н.* Административная ответственность за продолжение работ до устранения недостатков при строительстве и реконструкции: теоретические и практические проблемы правоприменения // Региональное и муниципальное управление: вопросы политики, экономики и права. 2022. Т. 9. № 4 (29).

N.A. MALYSHEV

*Master of the Institute of Public Service
and management of RANEPa,
Moscow, Russia*

V.N. MEDVEDEV

*Candidate of Legal Sciences, Associate Professor
of the Department State Legal Disciplines of the Institute
of State services and management of RANEPa,
Moscow, Russia*

**FEATURES OF IMPLEMENTING CONTROL
AND SUPERVISORY ACTIVITIES OF PUBLIC
AUTHORITIES IN UNDER THE CONDITIONS
OF THE DECISION OF THE GOVERNMENT
OF THE RUSSIAN FEDERATION № 336
(BY THE EXAMPLE OF THE KALININGRAD REGION)**

This article is devoted to the peculiarities of the implementation of control and supervisory activities during the period of the moratorium on inspections. The concept of a preventive measure was analyzed, and the actual application of these measures instead of control and supervision measures was considered. The data obtained indicate that in the Kaliningrad region, the change in the course of control and supervision activities to preventive measures was quite successful without prejudice to the legitimate interests of citizens and entrepreneurs.

Key words: *control and supervision activities, laws, Federal Law № 248, Decree of the Government of the Russian Federation № 336, Russian Federation, Kaliningrad Region, moratorium, prevention.*