

УДК 342.9

## СТИМУЛИРОВАНИЕ ДОБРОСОВЕСТНОГО СОБЛЮДЕНИЯ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ КАК ПРИНЦИП И НОВОЕ ПРОФИЛАКТИЧЕСКОЕ МЕРОПРИЯТИЕ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫХ ОРГАНОВ В РАМКАХ ПРИНЯТИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА ОТ 31.07.2020 № 248-ФЗ «О ГОСУДАРСТВЕННОМ КОНТРОЛЕ (НАДЗОРЕ) И МУНИЦИПАЛЬНОМ КОНТРОЛЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

© 2021

*Е.Н. Смирнова*

Национальный исследовательский  
Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

Анализируется новый подход к организации контрольно-надзорной деятельности с уклоном на превентивную направленность. Рассматривается новый принцип организации государственного контроля (надзора) и муниципального контроля — стимулирование добросовестного соблюдения обязательных требований, соотношение указанного принципа с комплексом профилактических мероприятий по стимулированию добросовестности у подконтрольных субъектов, также рассматриваются проблемы, которые могут возникнуть у правоприменителя, и предлагаются пути их разрешения.

*Ключевые слова:* государственный контроль, надзор, профилактика нарушений обязательных требований, контрольно-надзорная деятельность, предупреждение нарушений обязательных требований, стимулирование добросовестности.



***Е.Н. Смирнова***

*Преподаватель кафедры административного  
и финансового права юридического факультета  
Национального исследовательского  
Нижегородского государственного  
университета им. Н.И. Лобачевского*

В последние годы в нормативно-правовом регулировании контрольно-надзорной деятельности происходили большие изменения, результатом которых стало не просто внесение изменений в действующие нормативно-правовые акты, но и взятие курса на построение «регуляторной

гильотины», и, как следствие, принятие принципиально нового закона, регулирующего вопросы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля<sup>1</sup>, вступающего в силу 1 июля 2021 года.

Согласно пояснительной записке Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» призван устранить недостатки действующего правового регулирования государственного контроля (надзора), муниципального контроля, в том числе несистемность и пробельность регулирования, недостаточность регулирования вопросов профилактики нарушений обязательных требований, а также неоправданный акцент на проведении проверок, являющихся наиболее затратным как для бизнеса, так и для контрольно-надзорных органов мероприятием<sup>2</sup>.

Таким образом, законодатель признает необходимость изменения модели организации контрольно-надзорной деятельности, изменения вектора на предупреждение нарушения обязательных требований, осознавая объективную пользу как для экономического климата в РФ,

хозяйственной деятельности предпринимателей, так и для контрольно-надзорных органов.

Система профилактических мероприятий, в сравнении с существующей в Федеральном законе от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»<sup>3</sup>, претерпела существенные изменения и стала более обширной и разнообразной, в связи с этим хотелось бы разобрать новый комплекс мер — меры стимулирования добросовестности.

Система мер стимулирования добросовестного поведения не является новым институтом для российской правовой науки и практики: так, в каждой отрасли права существует своя система мер, стимулирующих добросовестное поведение у субъектов правоотношений, к примеру, правовые стимулы являются предметом исследований ученых, изучающих различные отрасли права: трудовое, уголовное, уголовно-исполнительное, гражданское, административное и другие отрасли<sup>4</sup>.

В административном праве меры стимулирования выступают одним из способов реализации метода убеждения в государственном управлении, являющегося приоритетным по отношению к методу принуждения.

Определяя дефиницию стимула, стоит отметить, что согласно определению, которое дают толковые словари, под стимулом понимается побудительная причина, толчок, поощрение. Определение стимула в общеупотребительном значении обладает признаками правового стимула, тем не менее нуждается в определенной детализации; так, А.В. Малько определяет правовой стимул как правовое побуждение к законопослушному деянию, создающее для удовлетворения собственных интересов субъекта режим благоприятствования<sup>5</sup>. Более широко раскрывает эту дефиницию И.Э. Звечаровский, который под правовым стимулированием «понимает процесс целенаправленного воздействия на личность, осуществляемый посредством системы взаимосвязанных государственно-правовых мер, закрепленных в запрещающих, обязывающих и поощрительных нормах права, основанных на учете различных уровней внутренней регуляции и того содержания потребностей и интересов, которые формируются под влиянием условий жизнедеятельности»<sup>6</sup>. Меры стимулирования обеспечиваются как позитивными, так и негативными правовыми средствами, так, по мнению В.М. Баранова, ответственность является негативной стороной метода стимулирова-

ния, а поощрение представляет его позитивную сторону<sup>7</sup>. Меры стимулирования формируют у субъектов правоотношений законопослушное поведение посредством того, что участники правоотношений понимают преимущества соблюдения норм права, не нарушают их и в ответ получают желаемые результаты своего правомерного поведения; кроме этого, они осознают негативные последствия несоблюдения возложенных на них запретов. Через осознание механизма причин и следствий своих действий участникам правоотношений становится невыгодно нарушать нормы права, поскольку в этом случае они не получают того, к чему стремятся, либо же утрачивают те права и обязанности, которые имеют, если не придерживаются правомерного поведения. Таким образом, меры, стимулирующие добросовестное поведение участников правоотношений, можно отнести к методу убеждения как одному из способов социального управления.

Говоря же непосредственно о мерах стимулирования в контрольно-надзорной деятельности федеральных органов исполнительной власти, стоит отметить, что данный институт является новым, малоизученным в указанной сфере.

В новом законе о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле<sup>8</sup> меры стимулирования добросовестности рассматриваются не только как одна из разновидностей мер профилактики (ст. 48), но и в качестве одного из основополагающих принципов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля (ст. 8).

Закрепление стимулирования добросовестности соблюдения обязательных требований в качестве одного из главных принципов организации государственного контроля (надзора) и муниципального контроля имеет важное значение для организации всей контрольно-надзорной деятельности; необходимо отметить, что в действующем на сегодняшний день законе, регулирующем организацию контрольно-надзорной деятельности, отсутствует глава, посвященная основополагающим началам, то есть принципам, что представляется нелогичным, и добавление данной главы видится целесообразным и своевременным.

Говоря же непосредственно о принципе стимулирования добросовестности соблюдения обязательных требований, считаем включение его в систему принципов организации государственного контроля (надзора) и муниципального контроля ключевым и значимым моментом, характеризующим переход к превентивной

модели организации контрольно-надзорной деятельности.

Необходимость изменения вектора контрольно-надзорной деятельности с «карательной», где эффективность работы контрольно-надзорных органов определялась такими показателями, как количество проведенных проверок и размер собранных штрафов, на модель с превентивным уклоном, где одним из ключевых аспектов выступает именно снижение рисков наступления негативных последствий и рисков нарушения обязательных требований, отмечалась неоднократно и Президентом Российской Федерации В.В. Путиным, а также и самими подконтрольными субъектами. Так, например, согласно опросу, проведенному Всероссийским центром изучения общественного мнения (ВЦИОМ) в 2019 году, предпринимателями отмечалось, что среди факторов, негативно влияющих и мешающих осуществлению предпринимательской деятельности, 63% респондентов назвали работу контрольно-надзорных органов<sup>9</sup>.

Закрепление принципа стимулирования добросовестного соблюдения обязательных требований обязывает должностных лиц контрольно-надзорных органов выстраивать свою работу с учетом нового курса, определенного для государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, что, однако, не лишено ряда дискуссионных моментов.

Так, справедливо замечание, высказанное Уполномоченным при Президенте России по защите прав предпринимателей Б.Ю. Титовым в отзыве на законопроект «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле», в котором он отметил, что решение многих важных вопросов остается на усмотрение административных органов. Например, должностным лицам дается право, в случае если определенные отношения не урегулированы законодательством, действовать «исходя из принципов государственного контроля (надзора), муниципального контроля, установленных главой 2 Закона»<sup>10</sup>. Возможность административного усмотрения, а также отсутствие четких трактовки принципов государственного контроля (надзора) может привести к злоупотреблениям правом со стороны контрольно-надзорных органов.

Тем не менее стоит отметить те положения ФЗ № 248, которые будут способствовать тому, чтобы принцип не только носил декларативный характер, но и реализовывался в практической деятельности контрольно-надзорных органов. Так, в первую очередь, это весь комплекс профилактических мероприятий, указанных в гла-

ве 10 Федерального закона, и меры, предусмотренные ст. 48, — меры стимулирования добросовестности. Меры стимулирования добросовестности носят нематериальный характер, направлены на формирование у подконтрольных субъектов законопослушного поведения, оцениваются должностными лицами контрольно-надзорных органов за определенный период времени (в зависимости от категории риска). Предполагается, что данные меры в дальнейшей перспективе будут снижать административную нагрузку на бизнес и будут стимулировать выстраивание партнерских отношений между представителями бизнес-сообщества и государства в лице контрольно-надзорных органов.

Кроме этого, как отмечают Р.Н. Аганина, Т.А. Андропова, дополнительным механизмом, обеспечивающим перевод контрольно-надзорной деятельности в формат стимулирования добросовестного поведения контролируемых лиц, является добровольное использование негосударственных форм контроля и независимой оценки соблюдения обязательных требований, которые исключают проведение плановых и внеплановых контрольно-надзорных мероприятий по соответствующему предмету контроля, за исключением случаев крайней необходимости. К таким формам отнесены подтверждение соблюдения обязательных требований независимыми организациями, контроль саморегулируемой организации за деятельностью своих членов, а также страхование рисков причинения вреда (ущерба)<sup>11</sup>.

Таким образом, актуальность проблемы изменения вектора контрольно-надзорной деятельности сохранится и впредь, но внедрение принципа стимулирования добросовестного соблюдения обязательных требований указывает на положительную динамику в выстраивании взаимоотношений между государством и хозяйствующими субъектами, в отношении которых проводятся контрольно-надзорные мероприятия. Однако необходимо отметить, что для обеспечения приоритета проведения профилактических мероприятий, направленных на снижение риска причинения вреда (ущерба), по отношению к проведению контрольных (надзорных) мероприятий недостаточно декларирования указанного принципа в законе, необходима четкая регламентация подзаконными нормативными актами деятельности органов контрольно-надзорной деятельности в сфере профилактики нарушений обязательных требований и реализации комплекса мероприятий по

стимулированию добросовестного поведения. Также необходимо обеспечить информационную доступность данных мер для предпринимательского сообщества, так как на сегодняшний день сохраняется некоторый «информационный вакуум», при котором информация о мерах стимулирования не доводится должным образом до подконтрольных субъектов, что приводит к невозможности выстраивания партнерских и взаимовыгодных отношений между государством в лице контрольно-надзорных органов и предпринимателями и в результате ведет к сохранению высокого уровня административного давления и отсутствию положительной динамики в вопросе внедрения профилактического направления.

#### Библиографический список

1. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 31 (часть I). – Ст. 5007.
2. Федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ (ред. от 08.12.2020 г.) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Российская газета. – 2008. – № 266.
3. Аганина Р.Н., Андронова Т.А. Модернизация института государственного контроля предпринимательской деятельности [Текст] / Р.Н. Аганина, Т.А. Андронова // Право и политика. – 2020. – № 2. – С. 36–47.

4. Баранов В.М. Поощрительные нормы советского социалистического права [Текст] / В.М. Баранов. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1978. – 148 с.

5. Звечаровский И.Э. Посткриминальное поведение личности: ответственность и стимулирование: Автореф. дис. ... доктора юрид. наук, 1993. – 39 с.

6. Звечаровский И.Э. Стимулирование в праве: понятие и структурные элементы [Текст] / И.Э. Звечаровский // Правоведение. – 1993. – № 5. – С. 112–117.

7. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве [Текст] / А.В. Малько // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 1998. – № 3. – С. 134–147.

8. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве: теоретико-информационный аспект [Текст] / А.В. Малько. – 3-е изд., перераб. и доп. – Саратов, 2011. – 182 с.

9. Мирошник С.В. Теория правового стимулирования: Автореф. дис. ... доктора юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2003. – 40 с.

10. Сейнаров Б.М. Правовые проблемы материального стимулирования исполнения хозяйственно-договорных обязательств в СССР: Автореф. дис. ... доктора юрид. наук. М., 1989. – 44 с.

11. Официальный сайт Государственной Думы [Электронный ресурс]. URL: [https://sozd.duma.gov.ru/bill/850621-7#bh\\_note](https://sozd.duma.gov.ru/bill/850621-7#bh_note) (дата обращения: 30.12.2020).

12. Официальный сайт ВЦИОМ России [Электронный ресурс]. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/biznes-v-rossii-vzglyad-iznutri> (дата обращения: 08.01.2021).

13. Официальный сайт Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей [Электронный ресурс]. URL: <http://ombudsmanbiz.ru/2019/08/boris-titov-napravil-otzyv-k-zakonoproektam-minjekonomrazvitija-o-goskontrole-i-ob-objazatelnyh-trebovanijah/#1> (дата обращения: 08.01.2021).

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31 (часть I). Ст. 5007.

<sup>2</sup> Официальный сайт Государственной Думы [Электронный ресурс]. URL: [https://sozd.duma.gov.ru/bill/850621-7#bh\\_note](https://sozd.duma.gov.ru/bill/850621-7#bh_note) (дата обращения: 30.12.2020).

<sup>3</sup> Федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ (ред. от 08.12.2020 г.) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Российская газета. 2008. № 266.

<sup>4</sup> Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве: теоретико-информационный аспект. 3-е изд., перераб. и доп. 2011. 182 с.; Сейнаров Б.М. Правовые проблемы материального стимулирования исполнения хозяйственно-договорных обязательств в СССР: Автореф. дис. ... доктора юрид. наук. М., 1989. 44 с.; Звечаровский И.Э. Посткриминальное поведение личности: ответственность и стимулирование: Автореф. дис. ... доктора юрид. наук, 1993. 39 с.; Мирошник С.В. Теория правового стимулирования: Автореф. дис. ... доктора юрид. наук. Ростов н/Д, 2003. 40 с.

<sup>5</sup> Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1998. № 3. С. 134.

<sup>6</sup> Звечаровский И.Э. Стимулирование в праве: понятие и структурные элементы // Правоведение. 1993. № 5. С. 113.

<sup>7</sup> Баранов В.М. Поощрительные нормы советского социалистического права. Саратов, 1978. С. 6.

<sup>8</sup> Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31 (часть I). Ст. 5007.

<sup>9</sup> Официальный сайт ВЦИОМ России [Электронный ресурс]. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/biznes-v-rossii-vzglyad-iznutri> (дата обращения: 08.01.2021).

<sup>10</sup> Официальный сайт Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей [Электронный ресурс]. URL: <http://ombudsmanbiz.ru/2019/08/boris-titov-napravil-otzyv-k-zakonoproektam-minjekonomrazvitiya-ogoskontrole-i-ob-objazatelnyh-trebovaniyah/#1> (дата обращения: 08.01.2021).

<sup>11</sup> Аганина Р.Н., Андропова Т.А. Модернизация института государственного контроля предпринимательской деятельности // Право и политика. 2020. № 2. С. 39.

**STIMULATION OF CONSCIENTIOUS OBSERVANCE OF MANDATORY REQUIREMENTS  
AS A PRINCIPLE AND A NEW PREVENTIVE MEASURE OF CONTROL  
AND SUPERVISORY AUTHORITIES WITHIN THE FRAMEWORK OF THE ADOPTION  
OF THE FEDERAL LAW OF JULY 31, 2020 № 248-FZ «ON STATE CONTROL (SUPERVISION)  
AND MUNICIPAL CONTROL IN THE RUSSIAN FEDERATION»**

*E.N. Smirnova*

*Lecturer of the Department of Administrative and Financial Law of the Law Faculty  
of the Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod*

The article analyzes a new approach to the organization of control and supervision activities with a focus on a preventive focus. A new principle of organizing state control (supervision) and municipal control stimulation of conscientious observance of mandatory requirements, the correlation of this principle with a set of preventive measures to stimulate conscientiousness in controlled entities is considered, problems that may arise for a law enforcement officer are considered and ways of their solution are proposed.

*Keywords:* state control, supervision, prevention of violations of mandatory requirements, control and supervisory activities, prevention of violations of mandatory requirements, promotion of good faith.