# НЕКОТОРЫЕ ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ФОРМ И МЕТОДОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**В.М. Великанов,** *магистрант*
**С.Ю. Павлов,** *канд. юрид. наук, доцент*
**Уфимский университет науки и технологий**
**(Россия, г. Уфа)**

*DOI:10.24412/2500-1000-2025-10-2-250-256*

***Аннотация.*** *Научное исследование фокусируется на некоторых аспектах государственного контроля в Российской Федерации, анализируя его формы и методы в контексте построения правового государства. Рассматриваются контрольно-надзорные мероприятия, установленные Федеральным законом № 248-ФЗ, включая проверки, ревизии, мониторинг и инспектирование. Особое внимание уделяется анализу статистических данных за 2024 год, выявляющих диспропорции в применении профилактических инструментов между различными видами контроля. Авторы предлагают некоторые правовые изменения для устранения фискального характера отдельных видов контроля, систематизации контрольно-надзорной деятельности и внедрения риск-ориентированного подхода. Обосновывается необходимость перехода от карательной функции к превентивному регулированию, развития межведомственного взаимодействия и цифровизации контрольных процедур для повышения эффективности государственного контроля.*

***Ключевые слова:*** *государственный контроль, контрольно-надзорные мероприятия, профилактические визиты, риск-ориентированный подход, превентивное регулирование, межведомственное взаимодействие, цифровизация контроля, правовое государство.*

Одной из важнейших функций любого государства является государственный контроль, реализуемый различными государственными органами и направленный, прежде всего, на проверку эффективности исполнения законов, нормативных правовых актов, принимаемых решений, состояния дел в различных сферах деятельности. Идеи и ценности правового государства, получившие нормативное закрепление с принятием Конституции РФ [4], являются главным ориентиром для осуществления государственных преобразований, в том числе и для реформы в системе государственного контроля.

Система государственного контроля в России характеризуется значительной сложностью и представляет собой разветвленный механизм, призванный гарантировать соответствие деятельности государственных структур и социальных институтов законодательным нормам и критериям результативности. По мнению В.В. Гончарова, механизмы государственного и общественного надзора являются ключевыми инструментами обеспечения действия, сохранения и отстаивания конституционных устоев российского государства [3].

Следует согласиться с С.М. Зубаревым, который при анализе юридической сути и содержания контрольных процедур в области государственного администрирования акцентирует: «...в условиях становления правового государства отношения между контролирующей стороной и подконтрольными субъектами все более комплексно регламентируются правовыми нормами, трансформируясь в юридические отношения. Это обусловливает необходимость законодательного закрепления способов осуществления контрольных функций, посредством которых практически применяются права определенного надзорного органа. Таким образом устанавливаются границы контрольного воздействия, обеспечивается защита интересов проверяемых субъектов» [4].

Рассматривая последовательность основных операций при проведении контрольно-надзорных мероприятий, возможно выделить следующую концепцию, предложенную Суриковым А.В., Зайнудиновой Н.В. и Барышем С.А. [10].

Рис. 1. Основные операции при реализации различных форм государственного контроля (надзора)

Морозов С.А. руководствуясь положениями законодательства о государственном контроле, указывает, что фундаментом административных контрольно-надзорных процедур выступают специфические контрольные (надзорные) действия: закупки контрольного характера, закупки мониторингового типа, выборочные контрольные мероприятия, инспекционные посещения, рейдовые обследования, проверки документального характера, выездные проверочные мероприятия, реализуемые при участии подконтрольного субъекта, наряду с отслеживанием выполнения императивных требований (мониторинг безопасности) и выездными обследованиями (осуществляемыми без непосредственного взаимодействия контролирующего органа с подконтрольным субъектом) [7].

Таким образом, в отечественной системе государственного администрирования задействованы разнообразные контрольные методы. Проверочная деятельность выступает в качестве одного из ключевых методов и предполагает прямое ознакомление с документацией, материальными носителями и реальным состоянием дел в подконтрольной структуре. Ревизионная работа представляет комплексное исследование финансово-экономической деятельности учреждения для выявления правомерности и рациональности совершенных действий. Мониторинговая деятельность реализуется через систематическое отслеживание функционирования подконтрольных структур и обработку поступающих сведений. Инспекционная деятельность предусматривает всеобъемлющее исследование всех направлений работы проверяемой структуры.

Арсенал методов государственного контроля характеризуется значительной вариативностью. Документационный подход строится на анализе официальных материалов, фиксирующих работу контролируемого субъекта. Практический метод направлен на определение действительного положения через визуальный осмотр, измерительные процедуры и инвентаризацию имущества. Аналитическая методика ориентирована на обнаружение взаимосвязей и закономерностей в функционировании объекта надзора.

В отечественной системе государственного администрирования реализуются многообразные форматы контрольной деятельности.

Проверочные мероприятия выступают одним из центральных форматов и предусматривают прямое исследование документооборота, информационных источников и реального положения на подконтрольной территории.

Ревизионная деятельность характеризуется как детальное исследование экономико-финансовых процессов учреждения для определения правомерности и рациональности осуществленных действий.

Мониторинговая работа реализуется через непрерывное отслеживание функционирования надзорных объектов и систематизацию поступающих данных. Инспекционные процедуры охватывают всеобъемлющее исследование всех направлений работы проверяемой организации.

Каждое из представленных направлений контроля обладает индивидуальными характеристиками и специализированными целями, однако все они ориентированы на гарантирование правомерности и результативности государственного администрирования. Государственный контроль выступает неотъемлемым компонентом административной системы, формирующим механизм обратной связи и создающим возможность для оценки реального состояния управляемых структур, уровня исполнения утвержденных распоряжений и потребности в корректирующих мерах.

Как отмечают И.Р. Абасов, А.Б. Галимханов, Р.Г. Юсупов, с недавнего времени сформирован Единый реестр видов контроля с подсистемой – реестром категорированных объектов (в 2022 г. в нем значилось более 5 млн. объектов). Реестр объектов связан с Единым реестром контрольных (надзорных) мероприятий, куда вносится вся информация о проверках и некоторых профилактических мероприятиях [1].

Рассматривая Аналитический доклад контрольно-надзорной и разрешительной деятельности в Российской Федерации за период 2024 г. [6], усматривается следующее.

Таблица 1. Сведения о видах контроля, в рамках которых в 2024 г. проводилось наибольшее количество контрольно-надзорных мероприятий (далее – «КНМ) и профилактических визитов

| № | Вид контроля | Количество КНМ по виду контроля | Доля от всех КНМ | Количество профилактических визитов | Доля от всех профилактических визитов |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. | Федеральный государственный пожарный надзор | 27 044 | 7,74% | 479 349 | 41,14% |
| 2. | Санитарно-эпидемиологический надзор | 36 063 | 10,33% | 184 532 | 15,84% |
| 3. | Контроль за применением контрольно-кассовой техники | 77 202 | 22,10% | 69 587 | 5,97% |
| 4. | Контроль (надзор) в сфере труда | 6 071 | 1,74% | 74 395 | 6,38% |
| 5. | Региональный государственный строительный надзор | 61 263 | 17,54% | 9 987 | 0,86% |
| 6. | Государственный земельный надзор | 6 855 | 1,96% | 46 689 | 4,01% |
| 7. | Региональный контроль за управлением многоквартирными домами | 36 922 | 10,57% | 4 180 | 0,36% |
| 8. | Государственный автодорожный надзор | 273 | 0,08% | 40 215 | 3,45% |
| 9. | Надзор в области гражданской обороны | 28 030 | 8,03% | 5 934 | 0,51% |
| 10. | Надзор в области защиты прав потребителей | 10 554 | 3,02% | 22 620 | 1,94% |
| 11. | Ветеринарный надзор | 2 784 | 0,80% | 22 902 | 1,97% |
| 12. | Надзор в области безопасности дорожного движения | 137 | 0,04% | 18 962 | 1,63% |
| 13. | Жилищный надзор | 13 629 | 3,90% | 2 972 | 0,26% |
| 14. | Фитосанитарный контроль (надзор) | 725 | 0,21% | 15 705 | 1,35% |
| 15. | Контроль в сфере образования | 226 | 0,06% | 11 561 | 0,99% |
| 16. | Иные виды контроля | 41 480 | 11,88% | 155 654 | 13,36% |

Проведенное исследование Аналитического доклада о контрольно-надзорной и разрешительной деятельности в Российской Федерации за 2024 г. выявляет существенную трансформацию системы государственного контроля с акцентом на профилактическую составляющую.

К позитивным аспектам следует отнести значительное преобладание профилактических визитов над контрольно-надзорными мероприятиями, что свидетельствует о реализации концепции превентивного регулирования. Особенно показательна ситуация в сфере федерального государственного пожарного надзора, где на 27 тыс. контрольно-надзорных мероприятий приходится примерно 480 тыс. профилактических визитов.

Вышеуказанное демонстрирует смещение приоритетов государственного контроля с карательной функции на предупреждение правонарушений и формирование культуры соблюдения обязательных требований. Кроме этого, положительным трендом является диверсификация контрольно-надзорной дея-

тельности, охватывающая широкий спектр общественных отношений от пожарной безопасности до защиты прав потребителей.

Вместе с тем, документ выявляет проблемные зоны современной системы государственного контроля.

Обращает на себя внимание выраженная диспропорция в применении профилактических инструментов между различными видами контроля. Так, если в сфере пожарного надзора профилактические визиты составляют более 41% от общего числа, то в жилищном надзоре этот показатель не достигает и 0,3%, что свидетельствует о несистемном внедрении риск-ориентированного подхода.

Также, вызывает обеспокоенность значительная доля контроля за применением контрольно-кассовой техники, составляющая более 22% всех контрольно-надзорных мероприятий при минимальном количестве профилактических визитов, что указывает на сохранение фискального характера данного направления контроля.

Кроме того, категория «иные виды контроля» занимает почти 12% в структуре контрольно-надзорных мероприятий, что может свидетельствовать о недостаточной систематизации и прозрачности контрольно-надзорной деятельности в целом ряде сфер государственного регулирования.

Для решения вышеуказанных актуальных вопрос правового регулирования, предлагаем рассмотреть следующие изменения.

Для решения диспропорции в применении профилактических инструментов между различными видами контроля целесообразно внести изменения в Постановление Правительства РФ от 25 июня 2021 г. № 990 «Об утверждении Правил разработки и утверждения контрольными (надзорными) органами программы профилактики рисков причинения вреда» [8]. В частности, следует дополнить п. 4 указанного постановления нормой, обязывающей контрольные органы обеспечивать минимальное соотношение профилактических визитов к контрольно-надзорным мероприятиям на уровне не менее 10:1 для всех видов контроля.

Также требуется внесение изменений в ст. 46 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [12], дополнив её частью, устанавливающей обязательность включения в программы профилактики конкретных показателей эффективности профилактической работы с механизмом их ежеквартального мониторинга.

В части сохранения фискального характера контроля за применением контрольно-кассовой техники предлагаем комплексное реформирование подходов через внесение изменений в Федеральный закон от 22 мая 2003 г. № 54-ФЗ «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении расчетов в Российской Федерации» [11].

Авторами предлагается дополнить ст. 7 указанного федерального закона положениями о введении предупреждений для первичных несущественных нарушений с обязательным проведением профилактических консультаций до применения штрафных санкций. Одновременно с этим, следует внести изменения в части установления обязательности проведения профилактических визитов для налогоплательщиков, впервые применяющих контрольно-кассовую технику, в течение первых трёх месяцев эксплуатации.

Затрагивая вопрос недостаточной систематизацией контрольно-надзорной деятельности, для устранения значительной доли «иных видов контроля» целесообразно внести изменения в Постановление Правительства РФ от 16 апреля 2021 г. № 604 «Об утверждении Правил формирования и ведения единого реестра видов федерального государственного контроля (надзора), регионального государственного контроля (надзора), муниципального контроля» [8]. В данной связи, следует рассмотреть возможность дополнения п. 7 указанного постановления положением об обязательной детализации каждого вида контроля с исключением обобщающих формулировок.

Резюмируя вышеизложенное, согласимся с С.А. Васильевым, в частности, что любые контрольные мероприятия не должны быть ориентированы на привлечение к ответственности или поддержания напряженного морального состояния проверяемых [2]. Основной задачей в концептуальном смысле должно быть выявление и учет совершенных ошибок, и стремление к постоянному совершенствованию.

Анализ методов государственного контроля показал необходимость их дальнейшей модернизации с учетом развития цифровых технологий и автоматизированных систем управления. Особое внимание следует уделить внедрению риск-ориентированного подхода и электронных форм контроля, что позволит повысить эффективность контрольных мероприятий при одновременном снижении административной нагрузки на подконтрольные субъекты.

Важным направлением совершенствования системы государственного контроля является развитие механизмов межведомственного взаимодействия и координации контрольно-надзорной деятельности различных органов государственной власти. Это позволит избежать дублирования функций и повысить результативность контрольных мероприятий.

Для повышения эффективности государственного контроля необходимо также совершенствование нормативно-правовой базы, регламентирующей контрольную деятельность, унификация подходов к осуществлению контрольных мероприятий и стандартизация процедур их проведения.

Особое значение имеют превентивные методы контроля, направленные на предупреждение возможных нарушений и отклонений, которые включают разъяснительную работу, консультирование, информирование подконтрольных субъектов о типичных нарушениях и способах их недопущения.

Эффективность государственного контроля во многом зависит от правильного выбора и сочетания различных форм и методов контрольной деятельности с учетом специфики контролируемых объектов и поставленных задач. При этом важно соблюдать принцип соразмерности контрольных мероприятий и обеспечивать баланс между необходимостью контроля и недопустимостью избыточного административного давления на подконтрольные субъекты.

Таким образом, проведенное исследование правовых аспектов форм и методов государственного контроля в Российской Федерации позволяет сделать следующие выводы.

Современная система государственного контроля находится на этапе трансформации от преимущественно карательной модели к превентивно-профилактической, что отражает тенденции развития административного регулирования. Статистические данные за период 2024 г. свидетельствуют о существенном увеличении доли профилактических мероприятий в общей структуре контрольно-надзорной деятельности, что соответствует современным международным стандартам регулирования. Вместе с тем сохраняется значительная дифференциация в применении профилактических инструментов между различными сферами контроля, что указывает на неравномерность внедрения новых подходов.

Вместе с тем, системный анализ действующего законодательства и правоприменительной практики выявил ряд существенных проблем, требующих законодательного решения. К числу таких проблем относятся диспропорции в применении профилактических инструментов между различными видами контроля, сохранение избыточной фискальной направленности отдельных контрольных функций и недостаточная систематизация контрольно-надзорной деятельности. Предложенные, в рамках исследования, изменения нормативно-правовой базы направлены на унификацию подходов к осуществлению государственного контроля и обеспечение баланса между публичными интересами государства и правами контролируемых субъектов. Дальнейшее совершенствование системы государственного контроля должно основываться на комплексном подходе, включающем внедрение цифровых технологий, развитие межведомственного взаимодействия, стандартизацию контрольных процедур и расширение применения риск-ориентированного подхода.

**Библиографический список**

1. Абасов И.Р., Галимханов А.Б., Юсупов Р.Г. О контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти Российской Федерации в сфере образования в условиях развития цифровых технологий // Правовое государство: теория и практика. – 2023. – № 4 (74). – С. 62-70.

2. Васильев С.А. Контроль как форма соотношения субъектов конституционного права // NOMOTHETIKA: Философия. Социология. Право. – 2024. – № 3. – С. 525-534.

3. Гончаров В.В. Проблемы и перспективы взаимодействия субъектов общественного и государственного контроля в российской федерации // Административное и муниципальное право. – 2023. – № 3. – С. 65-77.

4. Зубарев С.М. Система контроля в сфере государственного управления: монография. – М.: ИНФРА-М, 2019. – С. 57.

5. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.pravo.gov.ru.

6. Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад 2024 / С.М. Плаксин, И.А. Абузярова, Д.Р. Алимпеев и др.; Российский союз промышленников и предпринимателей; НИУ «Высшая школа экономики». – М.: ВШЭ, 2025. – 166 с.

7. Морозов С.А. Виды административных контрольно-надзорных процедур и их классификация // NB: Административное право и практика администрирования. – 2024. – № 3. – С. 80-91.

8. Постановление Правительства РФ от 16 апреля 2021 г. № 604 «Об утверждении Правил формирования и ведения единого реестра видов федерального государственного контроля (надзора), регионального государственного контроля (надзора), муниципального контроля» // Официальный интернет-портал правовой информации. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.pravo.gov.ru/.

9. Постановление Правительства РФ от 25 июня 2021 г. № 990 «Об утверждении Правил разработки и утверждения контрольными (надзорными) органами программы профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям» // Официальный интернет-портал правовой информации. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.pravo.gov.ru/.

10. Суриков А.В., Зайнудинова Н.В., Барыш С.А. Информационная концептуальная модель профессиональной деятельности должностных лиц органов государственного пожарного надзора при осуществлении надзорно-профилактических мероприятий (на примере организации проведения мониторинга) // Вестник Университета гражданской защиты МЧС Беларуси. – 2024. – № 2. – С. 233-245.

11. Федеральный закон от 22 мая 2003 г. № 54-ФЗ «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении расчетов в Российской Федерации» (с посл. изм. и доп. от 24 июня 2025 г. № 158-ФЗ) // Официальный интернет-портал правовой информации. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.pravo.gov.ru/.

12. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле» (с посл. изм. и доп. от 24 июня 2025 г. № 169-ФЗ) // Официальный интернет-портал правовой информации. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.pravo.gov.ru/.

# SOME LEGAL ISSUES OF FORMS AND METHODS OF STATE CONTROL IN THE RUSSIAN FEDERATION

**V.M. Velikanov,** *Graduate Student*
**S.Y. Pavlov,** *Candidate of Legal Sciences, Associate Professor*
**Ufa University of Science and Technology**
**(Russia, Ufa)**

***Abstract.*** *the scientific research focuses on some aspects of state control in the Russian Federation, analyzing its forms and methods in the context of building a rule-of-law state. The control and supervisory measures established by Federal Law № 248-FL, including inspections, audits, monitoring and inspection, are being considered. Special attention is paid to the analysis of statistical data for 2024, revealing the imbalances in the use of preventive tools between different types of control. The authors propose some legal changes to eliminate the fiscal nature of certain types of controls, systematize control and supervisory activities, and introduce a risk-based approach. The necessity of transition from punitive function to preventive regulation, development of interdepartmental interaction and digitalization of control procedures for increase of efficiency of state control is proved.*

***Keywords:*** *state control, control and supervisory measures, preventive visits, risk-based approach, preventive regulation, interdepartmental interaction, digitalization of control, rule of law.*