

УДК 34

DOI: 10.34670/AR.2021.81.89.019

## **Риск-ориентированная контрольно-надзорная реформа: проблемы и перспективы**

**Лихолет Елена Николаевна**

Кандидат юридических наук, доцент,  
начальник кафедры административного права  
и административно-служебной деятельности ОВД,  
Дальневосточный юридический институт  
Министерства внутренних дел Российской Федерации,  
680020, Российская Федерация, Хабаровск, переулок Казарменный, 15;  
e-mail: elenaliholet@mail.ru

**Козина Анастасия Андреевна**

Адъюнкт,  
Дальневосточный юридический институт  
Министерства внутренних дел Российской Федерации,  
680020, Российская Федерация, Хабаровск, переулок Казарменный, 15;  
e-mail: anastasiya\_kozina@mail.ru

### **Аннотация**

В статье рассматривается риск-ориентированный подход в контрольно-надзорной деятельности, который придал новый импульс для развития контрольно-надзорной деятельности. Несмотря на то, что в 2016 году данная деятельность уже подлежала реформированию, в ходе подведения итогов была признана не совсем эффективной и действенной. Автор анализируется приоритетность использования электронного документооборота с помощью создания единого реестра сведений о поднадзорных (подконтрольных) лицах. Также выдвигается целесообразность и возможность применения профилактических мероприятий, утвержденных контрольно-надзорной реформой, для лиц, освобожденных из мест лишения свободы, находящихся под административным надзором, которые будут осуществляться сотрудниками органов внутренних дел. А именно, меры стимулирования добросовестности для лиц, находящихся под административным надзором, что благоприятно повлияет на снижение количества совершения указанной категорий лиц правонарушений, а также недопущения последними нарушений запретов и ограничений. На основе анализа нормативных правовых актов в сфере контроля и надзора выявлены проблемы соответствия действующего законодательства принятым изменениям. Автором даются предложения по перспективе развития контрольной (надзорной) деятельности, на примере деятельности органов внутренних дел в ходе осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, с учетом принятых нововведений.

**Для цитирования в научных исследованиях**

Лихолет Е.Н., Козина А.А. Риск-ориентированная контрольно-надзорная реформа: проблемы и перспективы // Вопросы российского и международного права. 2021. Том 11. № 6А. С. 150-155. DOI: 10.34670/AR.2021.81.89.019

**Ключевые слова**

Риск-ориентированный подход, контрольно-надзорная реформа, административный надзор, контроль, поднадзорный.

**Введение**

На сегодняшний день особую актуальность приобрела проблема разработки единой государственной стратегии по осуществлению контрольной (надзорной) функции уполномоченных органов. Как справедливо отмечает В.Н. Медведев, отсутствие законодательного закрепления места и роли каждого органа государственного контроля (надзора) порождает многочисленные коллизии в разграничении сфер деятельности между контрольными органами, что ведет к нерациональному разделению их функций и полномочий [Медведев, 2016, 15]. После попытки реформирования контрольно-надзорной деятельности в 2016 году государственные органы не добились желаемого результата, что явилось предпосылкой для последующих изменений.

Проведенная контрольно-надзорная реформа начнет свое действие с 1 июля 2021 года, в связи с которой был принят Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее закон о контроле (надзоре)). На данном этапе проведения реформы необходима качественная переработка нормативных правовых актов в сфере регулирования контрольно-надзорной деятельности, для устранения несогласованности и противоречия действующих норм.

**Приоритетные направления контрольно-надзорной реформы  
России**

Закон о контроле (надзоре) охватывает практически все виды контроля и надзора, за исключением тех, которые перечислены в ст. 4, таким образом надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, также подпадает под сферу действия закона о контроле (надзоре). Основные изменения, связанные с принятием данного нормативного правового акта связаны с внедрением единого электронного документооборота, риск-ориентированного подхода, а также преобладанием профилактических мероприятий по отношению к контрольно-надзорным.

Приоритетное направление электронного документооборота вызывает некоторые опасения, поскольку создание единого реестра, который предусматривается законом о контроле (надзоре), опасно, поскольку сосредоточение всей информации в одном месте имеет высокий риск кибератаки. При этом информация, подаваемая в реестр, может содержать сведения, составляющие тайну, охраняемую законом. Поэтому необходим четкий алгоритм использования данного реестра с указанием круга субъектов, которые будут иметь доступ к той или иной информации.

Стоит отметить положительный опыт аналогичного механизма сосредоточения

информации в электронном сервисе, так, например, работает сервис обеспечения охраны общественного порядка (далее — СООП) в соответствии с приказом МВД России № 205, в случае постановки на учет в органы внутренних дел, сведения о поднадзорном лице заносятся в сервис, с дальнейшей отметкой всех проводимых мероприятий. Это позволяет инспекторам группы по осуществлению административного надзора отслеживать деятельность других подразделений полиции по надзору за поведением поднадзорного лица, а также в некоторых случаях служить доказательством о проводимой работе с таким лицом, например, при направлении на рассмотрение в суд заявления о продлении срока административного надзора.

Нами представляется возможность эффективного межведомственного взаимодействия специальных субъектов по контролю (надзору) за поведением определенной группы лиц, в нашем случае, за поведением лиц, состоящих под административным надзором. Например, в случае розыска поднадзорного, в таком случае, инспектору группы по осуществлению административного надзора достаточно будет обратиться за последними сведениями о таком лице в единый реестр поднадзорных (подконтрольных) лиц, а не направлять запросы, как это действует в настоящее время, что позволит сократить время на получение информации о разыскиваемом лице.

Еще одно нововведение в организацию государственного контроля, принятое рассматриваемой реформой, это риск-ориентированный подход, за исключением категории низкого риска. Определение данного подхода содержится в ст. 8.1 Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Риск-ориентированный подход представляет собой метод организации и осуществления государственного контроля (надзора), при котором в предусмотренных настоящим Федеральным законом случаях выбор интенсивности (формы, продолжительности, периодичности) проведения мероприятий по контролю, мероприятий по профилактике нарушения обязательных требований определяется отнесением деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя и (или) используемых ими при осуществлении такой деятельности производственных объектов к определенной категории риска либо определенному классу (категории) опасности. Закон о контроле (надзоре) предусматривает положение о возможности управления риском причинения вреда (ущерба), для оценки которого контрольным (надзорным) органом будет осуществляться постоянный мониторинг сведений о подконтрольных (поднадзорных) лицах. На основе системы оценки будут проводиться плановые контрольные (надзорные) мероприятия.

В соответствии с положениями закона о контроле (надзоре) субъектам контрольно-надзорной деятельности необходимо проводить профилактические мероприятия. С учетом выбранной нами тематики остановимся на анализе такого профилактического мероприятия как меры стимулирования добросовестности для применения его в административной деятельности органов внутренних дел при осуществлении административного надзора. Согласно ст. 48 закона о контроле (надзоре) стимулирование добросовестности – это нематериальные поощрения добросовестных контролируемых лиц. При этом порядок оценки должен устанавливаться положением о виде контроля. Нами видится возможность применения такой меры для лиц, находящихся под административным надзором, по нашему мнению, это может стимулировать поднадзорных лиц не допускать нарушения запретов и ограничений, установленных им по решению суда.

Порядок оценки добросовестности поднадзорного может выглядеть следующим образом:

соблюдение всех запретов и ограничений поднадзорным лицом в течении определенного количества времени, например,  $\frac{1}{4}$  от общего срока отбывания административного надзора, а также соблюдение обязанностей таким лицом в течении тоже же срока, что позволит поднадзорному лицу обратиться к инспектору группы по осуществлению административного надзора, например, за положительной характеристикой, что будет способствовать в дальнейшем для досрочного снятия административного надзора, если поднадзорный изъявит такое право.

### Заключение

Для того, чтобы нововведения закона о контроле (надзоре) действительно работали, необходимо привести в соответствие действующую нормативную правовую базу. В нашем случае при рассмотрении влияния контрольно-надзорной реформы на осуществление административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, необходимо внести следующие изменения в Федеральный закон от 6 апреля 2011 года № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» (сноска), а именно: закрепить право на проведение контрольных (надзорных) мероприятий в соответствии с предлагаемой законом системой оценки рисков, с учетом категории низкого риска. Также предусмотреть возможность применения профилактических мероприятий, которые предусмотрены законом о контроле (надзоре) к лицам, находящимся под административным надзором, например, такие как меры стимулирования добросовестности для поднадзорных лиц.

### Библиография

1. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.
2. Масалаб А.Ф. Проблемы развития государственного контроля и надзора в контексте реформы законодательства // Правоприменение. 2020. Т. 4. № 4. 94-101.
3. Медведев В.Н. Проблемы организации контрольно-надзорной деятельности в контексте реформы государственного управления в России // Евразийский союз: Вопросы международных отношений. 2016. № 1 (15). 15-20.
4. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: федер. Закон Рос. Федерации от 31.07.2020 № 248-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 31 Ч. I Ст. 5007.
5. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: федер. Закон Рос. Федерации от 26.12.2008 № 294-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 52. Ч. 1. Ст. 6249.
6. О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16.05.2017 № 15 // Российская газета – 2017 – 24 мая.
7. О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности: приказ МВД России от 29.03.2019 № 205 // Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://www.pravo.gov.ru>.
8. О Порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: приказ МВД России от 08.07.2011 № 818 // Российская газета – 2011 – 26 августа.
9. Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: федер. Закон Рос. Федерации от 06.04.2011 № 64-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 15. Ст. 2037.
10. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08.01.1997 № 1 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 2. Ст. 198.

**Risk-oriented control and supervisory reform: problems and prospects****Elena N. Likholet**

PhD in Law, Associate Professor  
Head of the Department of Administrative Law and  
administrative and service activities of the Department of Internal Affairs,  
Far Eastern Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation,  
680020, 15 Kazarmenniy Lane, Khabarovsk, Russian Federation;  
e-mail: elenalikholet@mail.ru

**Anastasiya A. Kozina**

Post graduate student,  
Far Eastern Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation,  
680020, 15 Kazarmenniy Lane, Khabarovsk, Russian Federation;  
e-mail: anastasiya\_kozina@mail.ru

**Abstract**

The article considers the risk-oriented approach in control and supervisory activities, which gave a new impetus to the development of control and supervisory activities. Despite the fact that in 2016 this activity was already subject to reform, during the summing up it was recognized as not quite effective and efficient. The author analyzes the priority of using electronic document management by creating a unified register of information about supervised (controlled) persons. The expediency and possibility of applying preventive measures approved by the control and supervisory reform for persons released from places of deprivation of liberty under administrative supervision, which will be carried out by employees of internal affairs bodies, is also put forward. Namely, measures to stimulate conscientiousness for persons under administrative supervision, which will favorably affect the reduction of the number of offenses committed by these categories of persons, as well as the prevention of violations of prohibitions and restrictions by the latter. Based on the analysis of regulatory legal acts in the field of control and supervision, the problems of compliance of the current legislation with the adopted changes are identified. The author makes proposals on the prospects for the development of control (supervisory) activities, using the example of the activities of internal affairs bodies in the course of administrative supervision of persons released from places of deprivation of liberty, taking into account the adopted innovations.

**For citation**

Likholet E.N., Kozina A.A. (2021) Risk-orientirovannaya kontrol'no-nadzornaya reforma: problemy i perspektivy [Risk-oriented control and supervisory reform: problems and prospects]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 11 (6A), pp. 150-155. DOI: 10.34670/AR.2021.81.89.019

**Keywords**

Risk-oriented approach, control and supervisory reform, administrative supervision, control, supervised.

---

---

## References

1. Code of Administrative Procedure of the Russian Federation dated 03/08/2015 No. 21 // Collected Legislation of the Russian Federation. 2015. № 10. Art. 1391.
2. Masalab A.F. Problems of the development of state control and supervision in the context of legislative reform // Law enforcement. 2020. T. 4. №. 4. pp. 94-101.
3. Medvedev V.N. Problems of the organization of control and supervisory activities in the context of public administration reform in Russia // Eurasian Union: Issues of International Relations. 2016. №. 1 (15). pp. 15-20.
4. On state control (supervision) and municipal control in the Russian Federation: Feder. Law Ros. Federation of July 31, 2020 № 248-FZ // Collected Legislation of the Russian Federation. 2020. No. 31 Part I Art. 5007.
5. On the protection of the rights of legal entities and individual entrepreneurs in the implementation of state control (supervision) and municipal control: Feder. Law Ros. Federation of December 26, 2008 № 294-FZ // Collected Legislation of the Russian Federation. 2008. No. 52. Part 1. Art. 6249.
6. On some issues arising when the courts are considering cases of administrative supervision of persons released from places of confinement: Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation dated May 16, 2017 № 15 // Rossiyskaya Gazeta - 2017 - May 24.
7. On the performance of service by the district police officer in the served administrative area and the organization of this activity: order of the Ministry of Internal Affairs of Russia dated March 29, 2019 № 205 // Official Internet portal of legal information URL: <http://www.pravo.gov.ru>.
8. On the Procedure for the implementation of administrative supervision over persons released from places of confinement: order of the Ministry of Internal Affairs of Russia dated 08.07.2011 № 818 // Rossiyskaya Gazeta - 2011 - 26 August.
9. On the administrative supervision of persons released from places of deprivation of liberty: Feder. Law Ros. Federation of 06.04.2011 No. 64-FZ // Collected Legislation of the Russian Federation. 2011. № 15. Art. 2037.
10. The Criminal Code of the Russian Federation dated 01/08/1997 No. 1 // Collected Legislation of the Russian Federation. 1997. № 2. Art. 198.