

Научная статья
УДК 342.9
EDN: BWBZAV



Статья опубликована на условиях лицензии
Creative Commons Attribution 4.0
International License

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Ирина Анатольевна ЕМЕЛЬЯНОВА

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации, Поволжский институт управления имени П.А. Столыпина
Саратов, Россия
smaginai@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-7325-244X>*

Аннотация. Актуальность темы обусловлена необходимостью оптимизации правового регулирования контрольно-надзорной деятельности для повышения эффективности государственного управления в современной России.

Цель публикации – исследование проблем и перспектив реформирования контрольно-надзорной деятельности и выработка предложений по совершенствованию действующего законодательства в данной сфере.

Методология исследования основана на всеобщем диалектическом методе и включает в себя такие способы познания, как анализ, синтез, формально-юридический и сравнительно-правовой методы.

Проведен анализ российского законодательства, регулирующего контрольно-надзорную деятельность, в сравнении с аналогичным законодательством зарубежных стран, выявлены проблемы правового регулирования и приведены рекомендации по реформированию действующего законодательства в рассматриваемой сфере.

Обсуждение проблемы подтверждает наличие дискуссионных вопросов в сфере правового регулирования контрольно-надзорной деятельности. В заключении делается вывод о необходимости проведения дальнейшего совершенствования законодательства в рамках мировых тенденций реформирования контрольно-надзорной деятельности.

Ключевые слова: обязательные требования, контрольно-надзорная деятельность, риск-ориентированный подход, правовое регулирование, антикоррупционная политика, цифровизация контрольной деятельности.

Заявление о конфликте интересов. Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Для цитирования: Емельянова И.А. Актуальные проблемы реформирования контрольно-надзорной деятельности // Вестник Поволжского института управления. 2025. Т. 25, № 5. С. 94–103. EDN: BWBZAV

© И.А. Емельянова, 2025

Original article



This work is licensed under a
Creative Commons Attribution 4.0
International License

TOPICAL PROBLEMS OF REFORMING CONTROL AND SUPERVISORY ACTIVITIES

Irina A. YEMELIANOVA

*Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
Povolzhsky Institute of Management named after P.A. Stolypin
Saratov, Russia
smaginai@yandex.ru ? <https://orcid.org/0000-0002-7325-244X>*

Abstract. The relevance of the topic is determined by the need to optimize the legal regulation of control and supervisory activities to improve the effectiveness of public administration in modern Russia.

The purpose of the article is to study problems and prospects of reforming control and supervisory activities, as well as to develop proposals for improving current legislation in this area.

The research methodology is based on the universal dialectical method and includes such methods of cognition as analysis, synthesis, formal legal and comparative legal methods.

An analysis of Russian legislation regulating control and supervisory activities was carried out in comparison with similar legislation of foreign countries, problems of legal regulation were identified and recommendations for reforming current legislation in this area were given.

The discussion of the problem indicates the existence of controversial issues in the field of legal regulation of control and supervisory activities. In conclusion, the need for further improvement of legislation within the framework of global trends in the reform of control and supervisory activities is emphasized.

Keywords: mandatory requirements, control and supervisory activities, risk-based approach, legal regulation, anti-corruption policy, digitalization of control activities.

Conflicts of interest. The author declares no conflicts of interest.

For citation: Yemelianova, I.A. Topical Problems of Reforming Control and Supervisory Activities // The Bulletin of the Volga Region Institute of Administration. 2025. Vol. 25, № 5. P. 95–103. EDN: BWBZAV

Введение. Вопросы правового регулирования контрольно-надзорной деятельности (КНД) находятся в центре внимания исследователей любого государства, поскольку посредством ее осуществления обеспечивается реализация действующего законодательства. В связи с этим проблемы реформирования законодательства в сфере КНД приобретают особое значение. Развитие рыночных отношений, ухудшение внешнеполитической обстановки и в то же время необходимость поддержания высокого уровня деловой активности в стране создают предпосылки для пересмотра основополагающих подходов к регулированию КНД в Российской Федерации. В настоящее время акцент делается на предупреждение правонарушений, устранение излишних административных барьеров, связанных с проведением контрольных мероприятий без достаточных на то оснований, а не на карательные функции контрольно-надзорных органов. Именно такой вывод следует из анализа положений Паспорта приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности», утвержденного президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам (протокол от 21 декабря 2016 г. № 12) [1]. Данная программа имеет стратегическое значение, поскольку закрепляет концепцию совершенствования контрольно-надзорной деятельности на ближайшее десятилетие, а также устанавливает основные этапы достижения предусмотренных ею целей. В ней впервые указывается на то, что для оценки эффективности контрольно-надзорных органов следует использовать показатели, характеризующие благополучие в контролируемой сфере и уровень защищенности охраняемых законом ценностей. Так называемая «палочная» система оценки деятельности государственных органов, ориентированная на фиксацию нарушений и наложенных штрафов, доказала свою неэффективность и должна уйти в прошлое.

Результаты исследования. Многие из обозначенных в программе нововведений направлены на устранение коррупционных проявлений в сфере КНД. Вопросы злоупотребления полномочиями на государственной службе активно обсуждаются как в научных кругах, так и среди должностных лиц всех уровней власти. Тем не менее данная проблема не теряет своей актуальности. Об этом свидетельствуют, в частности, статистические данные, размещенные на сайте Судебного департамента, согласно которым количество обвинительных приговоров за коррупционные преступления растет. Так, в 2021 г. было вынесено 15 162 обвинительных приговора по преступлениям соответствующей направленности, в 2022 — 20 560, в 2023 — 22 014, в 2024 — 21 729 [2]. В рейтинге стран по индексу восприятия коррупции

Россия в 2024 г. ухудшила свои показатели и занимает 157-е место из 180 государств, входящих в выборку [3]. Такое положение дел не остается без внимания российского законодателя и высших государственных должностных лиц. В 2008 г. был принят Федеральный закон «О противодействии коррупции» [4], а в 2021 г. — Указ Президента РФ № 478 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2021—2024 годы» [5].

Федеральный закон «О противодействии коррупции» закрепляет легальную дефиницию коррупции, определяет перечень возможных ее проявлений, однако изучение причин существования данного явления остается исследователям. Коррупция возникает в условиях превалирования частных интересов государственных служащих над публичными интересами службы (государства), когда свои властные полномочия чиновник использует не в интересах граждан, населения, а для удовлетворения собственных потребностей. По замечанию Ю.И. Головининой, изначальная предпосылка коррупции содержится в конфликте частных и публичных интересов, при этом конкретное лицо, занимающее должность в контрольно-надзорном органе исполнительной власти, всегда имеет собственные интересы, хотя обязано представлять интересы государственные [6]. Следовательно, в самой природе человека уже заложен первоначальный инстинкт заботы о себе, а потом уже о других в соответствии с поговоркой «Своя рубашка ближе к телу». Именно поэтому велика роль культурно-воспитательной работы, направленной на формирование в обществе нетерпимости к таким противоправным явлениям, как взяточничество, злоупотребление должностной властью и прочие нарушения законодательства. Вместе с тем чрезвычайно важно создать такие условия, при которых чиновник будет обязан неукоснительно выполнять свои должностные обязанности, не нарушая действующего законодательства. Необходимо, чтобы правомерное поведение соответствовало, а не противоречило личным интересам государственного служащего. Для этого государство как работодатель должно обеспечить чиновнику соответствующие условия труда и социальные гарантии для того, чтобы он ценил принадлежность к своей профессии и имел мотивацию к продолжению службы в контрольно-надзорных органах. В связи с этим целесообразно изучить экономические предпосылки возникновения коррупционных проявлений.

В мировой практике традиционно применяются два основных подхода к искоренению взяточничества: ужесточение наказания за подобные деяния или, напротив, стимулирование правомерного поведения путем увеличения денежного вознаграждения служащих и

предоставления им дополнительных социальных гарантий, обеспечивающих достойный уровень жизни. Однако даже самые радикальные меры ответственности не способны полностью искоренить проявления коррупции в системе государственной службы. Как известно, наиболее жесткие санкции за коррупционные преступления применяются в Китае. Согласно ст. 383 УК КНР, коррупция, совершенная в особо крупном размере и причинившая серьезный ущерб интересам государства и народа, наказывается пожизненным лишением свободы или смертной казнью с конфискацией имущества. В 2015 г. в УК КНР были внесены поправки, ужесточающие наказание, предусмотренное ст. 390 за дачу взятки, а также добавлена ст. 390-1, устанавливающая уголовную ответственность за дачу взятки близкому родственнику государственного работника в целях получения незаконной выгоды. Введенные суровые меры оказали определенное положительное воздействие на снижение уровня коррупции в китайском обществе [7].

Тем не менее проблемы коррупции в Китае остаются весьма актуальными. В развитых странах, где чиновники активно стимулируются, уровень коррупции сравнительно низок, что подтверждается рейтингом стран по индексу восприятия коррупции. Исследователи отмечают, что для минимизации коррупционных преступлений ключевое значение имеет не столько тяжесть наказания, сколько его неотвратимость. У чиновника не должно быть сомнений в том, что его неправомерные действия и нелегальные доходы будут выявлены. Заслуживает внимания опыт Дании, где, как и в России, публично декларируются доходы должностных лиц, но вместе с тем ведется также строжайший контроль за расходами государственных служащих. Налоговые службы Дании сравнивают их с расходами и расследуют все несовпадения как случаи ухода от налогов [8].

Помимо морально-этических, экономических и юридических предпосылок возникновения коррупции в современном мире важное значение приобретают организационные условия осуществления государственной службы, определяющие саму процедуру, порядок действий государственных служащих в процессе осуществления государственно-властных полномочий. Упомянутая программа реформирования КНД предусматривает ряд определенных мер, направленных на снижение объема межличностных коммуникаций между чиновниками и подконтрольными им физическими и юридическими лицами. Очевидно, что отсутствие непосредственного взаимодействия между субъектами контрольно-надзорной деятельности снижает вероятность коррупционных проявлений.

В связи с этим одним из направлений реформирования КНД обозначена ее автоматизация, что предусматривает создание единой информационной среды и системы личного кабинета, через который контролируемые лица получают возможность предоставлять необходимые сведения, но исключают личные контакты между чиновниками и подконтрольными лицами.

Следует отметить, что в настоящее время законодатель уделяет особое внимание выработке оптимальных обязательных требований к деятельности хозяйствующих субъектов. Как отмечается в программе, прежде всего следует упразднить правила, устанавливающие излишние и необоснованные требования к деятельности предпринимателей. В 2020 г. был принят Федеральный закон «Об обязательных требованиях» [9], определяющий правовые и организационные основы установления и оценки применения содержащихся в законодательстве требований. Подчеркивается, что требования должны быть простыми, понятными и легко исполнимыми. Слишком сложные для восприятия и трудновыполнимые правила приводят к тому, что предпринимателю проще их не выполнять и заплатить штраф или дать взятку сотруднику контрольно-надзорных органов.

Оптимизацию требований следует провести и в сфере правового регулирования государственной гражданской службы. В настоящее время правовое положение чиновника характеризуется заметным перекосом в сторону запретов и ограничений при отсутствии должной компенсации за повышенные требования к государственным служащим. Денежное содержание большинства государственных служащих чаще всего не дотягивает до среднего уровня оплаты труда в регионе. В таких условиях государственному служащему приходится делать непростой выбор: смириться с низким уровнем жизни для себя и своей семьи либо искать возможности для использования предоставленных ему по должности полномочий в собственных корыстных целях. Как представляется, целесообразно смягчить формулировки запретов, связанных с осуществлением предпринимательской и иной оплачиваемой деятельности, и предоставить чиновникам, осуществляющим технические функции, возможность получать легальный дополнительный доход, зарегистрировавшись в качестве самозанятого или открыв микропредприятие. На первом этапе такой эксперимент, на наш взгляд, следует ограничить отдельными регионами, и лишь затем положительный опыт распространить на всю территорию страны. Кроме того, компенсировать установленные ограничения и запреты можно путем расширения перечня социальных гарантий для государственного служащего, в частности, расширить уже имеющуюся

инициативу по предоставлению льготной ипотеки государственным служащим [10]. В настоящее время круг лиц, пользующихся данной льготой, крайне узок.

Денежное стимулирование государственных служащих также весьма значимо. Согласно данным официальной статистики, средний размер вознаграждения чиновников в России в целом соответствует уровню заработных план населения страны [11]. Однако в системе государственной службы наблюдается довольно существенная дифференциация уровней вознаграждения: руководящие работники и чиновники в столичных регионах зарабатывают в несколько раз больше по сравнению с иными категориями государственных и муниципальных служащих [12]. Многие государственные служащие имеют денежное вознаграждение, не отвечающее средней заработной плате работников аналогичной квалификации в народном хозяйстве. Соответственно, оплата труда государственных служащих не только должна соответствовать уровню их квалификации, а потому быть конкурентной на рынке труда, чтобы мотивировать граждан к поступлению и нахождению на службе в государственных органах, но и обязана компенсировать закрепленные российским законодательством ограничения и запреты.

Одним из направлений реформирования контрольно-надзорной деятельности явилось внедрение в практику контрольно-надзорных органов так называемого риск-ориентированного подхода, предполагающего существенное сокращение числа проводимых в отношении хозяйствующих субъектов проверок. Существовавшая ранее модель контрольно-надзорной деятельности обязывала соответствующие органы осуществлять с заданной периодичностью сплошную проверку подконтрольных объектов. Как справедливо отмечено в программе, такая практика имеет ряд недостатков: неэффективное расходование ресурсов, невозможность достижения целей государственного контроля, поскольку количество подконтрольных объектов превышает потенциальные возможности контрольно-надзорного органа по их проверке, что, в свою очередь, приводит к отсутствию возможности обеспечить безопасность результатов деятельности подконтрольных субъектов путем государственного контроля. Следует также отметить, что большое количество проверок, предполагающих контакт должностных лиц с предпринимателями, создает благодатную почву для развития коррупции.

Таким образом, сформировались предпосылки к внедрению в практику контрольно-надзорных органов риск-ориентированного

подхода, в связи с чем 13 июля 2015 г. в Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» была включена ст. 8.1 с соответствующим названием. Новая законодательная норма предусматривала применение с 1 января 2018 г. органами государственного контроля (надзора) при организации отдельных видов контроля РОП. Дальнейшее развитие практики выборочных проверок связано с введением в действие таких документов, как постановление Правительства РФ от 17 августа 2016 г. № 806 «О применении РОП при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства РФ», а также принятого в 2020 г. Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [13].

Специфика риск-ориентированного подхода заключается в том, что периодичность и продолжительность проведения мероприятий по контролю зависит от того, к какой категории риска либо к какому классу опасности отнесены деятельность юридического лица, индивидуального предпринимателя и (или) используемых ими при осуществлении такой деятельности производственных объектов. Выборочный подход приводит к существенному уменьшению количества контрольно-надзорных мероприятий, что также минимизирует контакт должностных лиц и представителей подконтрольных хозяйствующих субъектов и приводит к сокращению коррупционных проявлений в сфере контрольно-надзорной деятельности.

Заключение. В результате проведенного исследования можно сделать вывод о том, что проблема коррумпированности органов государственной власти является одной из наиболее актуальных в современной России. Существующий уровень коррупции сдерживает экономическое, социальное и политическое развитие российского общества, снижает инвестиционную привлекательность страны. Важнейшей задачей остается повышение эффективности работы по борьбе с коррупционными проявлениями в системе государственной службы. Наиболее перспективными представляются меры, направленные на минимизацию прямого контакта между гражданами, предпринимателями и государственными служащими, реализующими государственно-властные полномочия. Соответственно, необходимо максимально автоматизировать работу чиновников, развивать необходимое программное обеспечение, широко внедрять риск-ориентированный подход в сфере

контрольно-надзорной деятельности. Для достижения эффективного результата необходимо дополнить указанные меры предоставлением должностным лицам социальных льгот, гарантирующих достойный уровень жизни.

Необходимо проводить работу по дальнейшему совершенствованию действующего законодательства, регулирующего порядок осуществления государственных функций. Четкая регламентация осуществления административных процедур, установление конкретных оснований и критериев принятия государственных решений позволит минимизировать роль так называемых усмотрений и, следовательно, усилить субъективный подход в деятельности чиновника. Следует также контролировать не только доходы, но и расходы государственных служащих на предмет их взаимного соответствия.

Список источников

1. Утвержден паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности». URL: <http://government.ru/projects/selection/655/25930/>
2. Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде РФ. URL: <https://cdep.ru/index.php?id=150>
3. 2024 Corruption Perceptions Index. URL: <https://www.transparency.am/en/cpi>
4. О противодействии коррупции: Федер. закон от 25 дек. 2008 г. № 273-ФЗ (в ред. от 28 дек. 2024 г. № 522-ФЗ) // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6228; СЗ РФ. 2024. № 53 (ч. I). Ст. 8532.
5. О Национальном плане противодействия коррупции на 2021–2024 годы: Указ Президента РФ от 16 авг. 2021 г. № 478 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
6. Головизнина Ю.И. Основные причины проявления коррупции в контрольно-надзорной деятельности органах исполнительной власти // Законность и правовой порядок. 2021. № 2 (30). С. 42–45. EDN: WANHTV
7. Шурыгин Ф.Ф. Уголовная ответственность в Китае за коррупционные преступления // Азиатско-тихоокеанский регион: экономика, политика, право. 2011. Т. 13, № 1. С. 109–115. EDN: ООHPYF
8. Как борются с коррупцией в разных странах. URL: <https://fuap.ru/lib/mirovoy-opyt/kak-boryutsya-s-korrupsiey-v-raznykh-stranakh/>
9. Об обязательных требованиях: Федер. закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ (в ред. от 28 февр. 2025 г. № 28-ФЗ) // СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5006; СЗ РФ. 2025. № 9. Ст. 857.
10. О проведении эксперимента по внедрению на федеральной государственной гражданской службе ипотечной системы обеспечения федеральных государственных гражданских служащих жилыми помещениями с привлечением средств федерального бюджета: постановление Правительства РФ от 11 июля 2024 г. № 943. URL: <https://publication.pravo.gov.ru/document/0001202407130021?index=2>

11. Росстат раскрыл зарплаты чиновников всех уровней в ПФР. URL: <https://ufa.rbc.ru/ufa/05/01/2024/6597923c9a794719a2a5ff19>
12. Рынок труда, занятость и заработная плата // Официальный сайт Росстата. URL: https://rosstat.gov.ru/labor_market_employment_salaries
13. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: Федер. закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ (с изм. от 24 июня 2025 г. № 169-ФЗ) // СЗ РФ. 2020. № 31. Ст. 5007; СЗ РФ. 2025. № 26 (ч. I). Ст. 3499.

Сведения об авторе

ЕМЕЛЬЯНОВА Ирина Анатольевна,

кандидат юридических наук,
доцент кафедры гражданского права
и процесса,

Российская академия
народного хозяйства и государственной
службы при Президенте

Российской Федерации

Поволжский институт управления

имени П.А. Столыпина

Саратов, Россия

smaginai@yandex.ru,

<https://orcid.org/0000-0002-7325-244X>

Статья поступила в редакцию

28.07.2025

Одобрена после рецензирования

08.09.2025

Принята к публикации

25.09.2025

The author

Irina A. YEMELIANOVA,

Candidate of Sciences (Law),
Docent at the Civil Law and Procedure

Department, Russian Presidential
Academy of National Economy
and Public Administration

Russian Presidential Academy
of National Economy and Public
Administration, Povolzhsky Institute
of Management named after P.A. Stolypin

Saratov, Russia

smaginai@yandex.ru,

<https://orcid.org/0000-0002-7325-244X>

The article was submitted

28.07.2025

Approved after reviewing

08.09.2025

Accepted for publication

25.09.2025