Дата поступления рукописи в редакцию: 28.03.2026 г.
Дата принятия рукописи в печать: 03.05.2026 г.
DOI: 10.24412/2782-3830-2026-4-83-93

БРИТАНОВ Алексей Геннадьевич,
аспирант Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, г. Москва,
e-mail: britanovag@mail.ru

К ВОПРОСУ О ДАЛЬНЕЙШЕМ СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ МЕХАНИЗМА ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ (РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ) КОНТРОЛЬНОЙ (НАДЗОРНОЙ) ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. *В статье исследуются актуальные правовые проблемы административно-правового механизма оценки эффективности (результативности) контрольной (надзорной) деятельности, закрепленного в статье 30 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». На основе анализа нормативных правовых актов муниципальных образований в сфере муниципального земельного контроля выявлены существенные недостатки в установлении ключевых показателей видов контроля (надзора), включая отсутствие единой методики, прямые нарушения императивных норм федерального законодательства, а также формальный подход к определению целевых значений. Автором обосновывается необходимость введения правовых последствий неудовлетворительной оценки эффективности (результативности), включения профилактических мероприятий в систему оценки, а также создания механизма участия контролируемых лиц и граждан в оценке контрольной (надзорной) деятельности. Сформулированы конкретные предложения по совершенствованию действующего законодательства, направленные на повышение объективности и транспарентности механизма оценки эффективности (результативности) контрольной (надзорной) деятельности.*

Ключевые слова: *контрольная (надзорная) деятельность, эффективность контроля (надзора), результативность контроля (надзора), государственный контроль, риск-ориентированный подход, обязательные требования, административная реформа, Федеральный закон № 248-ФЗ.*

BRITANOV Alexey Gennadievich,
graduate student of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow

TO THE QUESTION OF FURTHER IMPROVING THE MECHANISM FOR ASSESSING THE EFFECTIVENESS (EFFICIENCY) OF CONTROL (SUPERVISORY) ACTIVITIES IN THE RUSSIAN FEDERATION

Annotation. *The article examines current legal issues of the administrative-legal mechanism for evaluating the effectiveness (performance) of control (supervisory) activities as established in Article 30 of Federal Law No. 248-FZ of July 31, 2020 «On State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation». Based on the analysis of municipal regulatory acts in the field of municipal land control, significant deficiencies in establishing key indicators of types of control (supervision) have been identified, including a lack of unified methodology, direct violations of mandatory federal legislation norms, and a formalistic approach to defining target values. The author substantiates the necessity to introduce legal consequences for unsatisfactory effectiveness evaluations, to include preventive measures in the evaluation system, and to create mechanisms for the participation of controlled persons and citizens in evaluating control (supervisory) activities. Specific*

legislative improvement proposals have been formulated aimed at increasing the objectivity and transparency of the mechanism for evaluating the effectiveness (performance) of control (supervisory) activities.

Key words: *control (supervisory) activities, effectiveness of control (supervision), performance of control (supervision), state control, risk-based approach, mandatory requirements, administrative reform, Federal Law No. 248-FZ.*

Введение

На сегодняшний день законодательство о контрольной (надзорной) деятельности в Российской Федерации пережило несколько этапов реформ и преобразований. Профессор С.М. Зырянов на этот счет справедливо указывает, что в нашей стране «этот процесс протекает в особых условиях с одновременной кардинальной перестройкой всей правовой системы в соответствии с потребностями принципиально нового для страны социально-экономического уклада. В советском праве отсутствовали средства регулирования рыночных отношений, равно как и отношений между регулирующими органами и хозяйствующими субъектами» [6, с. 36]. После длительных дискуссий и обсуждений в 2020 году был принят Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [29] (далее – Федеральный закон № 248-ФЗ), который подробным образом закрепил новые подходы к контрольной (надзорной) деятельности, а также к профилактическим мероприятиям. Среди прочего Федеральный закон № 248-ФЗ нормативно в ст. 30 определил и механизм оценки эффективности (результативности) осуществляемой контрольной (надзорной) деятельности.

Говоря об актуальности оценки эффективности (результативности) контрольной (надзорной) деятельности, ее места и роли в соответствующей сфере общественных отношений, ученые РАНХиГС подчеркивали, что «определение результата государственного контроля и надзора и цели его осуществления, оценка результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности являются ключевым приоритетом дальнейшей работы по оптимизации контрольно-надзорных функций государства и повышения качества государственного управления в целом» [3, с. 43]. Справедливо отмечается, что «одним из самых важных вопросов контрольной (надзорной) деятельности является вопрос эффективности и результативности контроля. При помощи этого механизма мы фактически отвечаем на вопрос: А данный вид контроля достиг своей общественно значимой цели? Обеспечил безопасность, порядок во вверенной сфере?» [11, с. 57].

Вместе с тем, будучи важнейшим инструментом по дальнейшей «донастройке» и анализу как обязательных требований, на соответствие которым проверяется контролируемое лицо, так и непосредственно деятельности контрольных (надзорных) органов по проведению ими всего пула в рамках законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле, комментируемый административно-правовой механизм оценки эффективности (результативности) контрольной (надзорной) деятельности имеет, на наш взгляд, ряд недостатков. Устранение рассматриваемых в настоящей статье правовых недостатков позволит усовершенствовать механизм оценки эффективности (результативности) контрольной (надзорной) деятельности, сделать его более объективным и прозрачным. Это, безусловно, позволит убрать пробельность законодательства и в полной степени обеспечить законность, а также соблюдение конституционно-правовых принципов правовой определенности и равенства. Рассмотрим имеющиеся проблемы подробнее.

1. Отсутствие единой методики и подходов к установлению ключевых показателей вида контроля (надзора)

Федеральный закон № 248-ФЗ в ч. 2 ст. 30 закрепил, что система оценки эффективности (результативности) контрольной (надзорной) деятельности базируется на ключевых и индикативных показателях.

Что касается ключевых показателей, то федеральный законодатель определил их как отражающие уровень минимизации вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, уровень устранения риска причинения вреда (ущерба) в соответствующей сфере деятельности, по которым устанавливаются целевые (плановые) значения и достижение которых должен обеспечить соответствующий контрольный (надзорный) орган (п. 1 ч. 2 ст. 30 Федерального закона № 248-ФЗ).

В то же время, установление таких показателей федеральный законодатель отдал непосредственно на откуп Правительству РФ (для федеральных видов контроля (надзора)), для региональных видов контроля (надзора) – высшему исполнительному органу государственной власти субъекта Федерации, для муниципальных видов контроля – представительным органам муниципального образования. Не случайно отмечается, что «особенностью развития российского законодательства в сфере контрольно-надзор-

ной деятельности стало существенное расширение пределов подзаконного регулирования. Закон о контроле (надзоре) содержит несколько десятков отсылок к нормативным правовым актам Правительства РФ» [27, с. 793]. При этом не следует излишним образом критиковать такой выбор – по нашему мнению, сам подход законодателя четко определить круг лиц, устанавливающих ключевые показатели (подспудно заметим, что и индикативные показатели тоже) для видов контроля (надзора) является естественной необходимостью. В то же время, по нашему мнению, не лишена смысла и возможная модель установления ключевых и индикативных показателей по виду контроля (надзора) непосредственно в «профильном» федеральном законе, которым вводится тот или иной вид контроля (надзора) – наряду с закреплением предмета контроля (надзора) и органов власти, его осуществляющих. Как будет видно далее в настоящей работе, эту модель даже следует признать желательной или, во всяком случае, полностью делегировать принятие соответствующих показателей Правительству России.

Нужно сказать, что Федеральный закон № 248-ФЗ не дает каких-либо развернутых ориентиров органам публичной власти относительно того, как именно необходимо выстраивать систему оценки эффективности и результативности контрольной (надзорной) деятельности – в частности, отсутствует указание на то, какого рода показатели должны использоваться (качественные или количественные, или же их совокупность), какие характеристики показателей должны учитываться. Все это в отсутствие внятной позиции законодателя способно значительно нивелировать всю систему оценки эффективности и результативности контрольной (надзорной) деятельности вплоть до нуля.

Наглядной иллюстрацией несовершенства указанной модели правового регулирования может являться анализ того, как уполномоченные органы власти установили ключевые показатели для вида контроля (надзора). Для примера проанализируем ключевые показатели, которые установлены разными муниципалитетами страны по муниципальному земельному контролю – данный вид контроля выбран для анализа потому, что указанный вид контроля должен иметься в абсолютном большинстве муниципальных образований, при этом даже беглый анализ позволит выявить очевидные отступления от установлений законодателя, а также выяснить многообразие принятых решений по показателям. Более того, как отмечается в литературе, «создание института муниципального земельного контроля можно рассматривать как часть системы муниципальных гарантий прав и свобод человека, поскольку местное самоуправление, являясь формой и первичным уровнем осуществления власти в государстве, призвано вносить свой вклад в обеспечение гарантированных прав и свобод человека и гражданина, так как права и свободы реализуются, прежде всего, по месту жительства в муниципальных образованиях» [12, с. 32].

В нарушение императивной нормы ч. 7 ст. 30 Федерального закона № 248-ФЗ о том, что не допускается установление ключевых показателей вида контроля, основанных на количестве проведенных профилактических мероприятий и контрольных (надзорных) мероприятий, количестве выявленных нарушений, количестве контролируемых лиц, привлеченных к ответственности, в Набережных Челнах определили одним из ключевых показателей земельного контроля процент выполнения плана проведения плановых контрольных мероприятий на очередной календарный год (который, конечно, должен быть равен 100%), а также процент вынесенных судебных решений о назначении административного наказания по материалам органа муниципального контроля (здесь показатель будет достигнут при 95% таких решений) [15]. Аналогично в Череповце – ключевыми показателями определены выполнение плана проведения плановых контрольных мероприятий на очередной календарный год и выполнение программы профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям (у обоих показателей целевым значением является 100%) [25]. Тот же самый ключевой показатель (то есть 100% выполнения плановых контрольных (надзорных) мероприятий) по муниципальному земельному контролю установлен во Владивостоке [16], в Николаевске Волгоградской области [20], в Тамбовском муниципальном округе [23], в Псковском районе [18]. Полагаем, что по крайней мере отчасти упорное желание органов власти определить ключевые показатели через значения проведенных плановых контрольных мероприятий может объясняться необходимостью (по мнению представительных органов муниципальных образований) «ориентации на обеспечение “окупаемости” деятельности контрольно-надзорных органов за счет объема взысканных административных штрафов, что прямо противоречит обозначенному в этой сфере конечному результату – обеспечению высокого уровня защищенности охраняемых законом ценностей от контролируемых государством рисков» [2, с. 188].

Своеобразным антипримером можно также считать Печорский муниципальный округ Псковской области [19], город Биробиджан [14] – в этих муниципалитетах в нормативных актах лишь дословно указывается, что оценка эффективности и результативности муниципального земель-

ного контроля осуществляется в соответствии со статьей 30 Федерального закона № 248-ФЗ. Более никаких пояснений, а уж тем более хоть каких-то утвержденных ключевых и индикативных показателей, проанализированные муниципальные правовые акты не содержат.

В других муниципалитетах утвержденные ключевые показатели по муниципальному земельному контролю несколько лучше. Так, в Тольятти таковым показателем является процент принятых органом муниципального контроля мер реагирования по фактам выявленных нарушений обязательных требований к общему количеству выявленных нарушений (целевое значение равно 100%) [17]. В Тюмени ключевой показатель определяется по расчетной формуле: КП = 100% - (А / В × 100%), где КП – ключевой показатель; А – общая площадь объектов контроля, на которой в отчетном году устранены нарушения обязательных требований к использованию и охране земель; В – общая площадь объектов контроля, на которой в отчетном году выявлены нарушения обязательных требований к использованию и охране земель [24]. Начиная с 2022 г. целевое значение ключевого показателя установлено в 70% с ежегодным уменьшением на 1% (то есть нарушения должны быть устранены в отчетном году не менее чем на 30% общей площади земельных участков, являвшихся объектом контроля инспекторов, что ставит в целом вопрос об эффективности административно-правовых мер принуждения контролируемых лиц и всей процедуры контроля).

Также несколько лучшими в части формы, но, как видится, не в части содержания и представлений законодателя о ключевых показателях, утверждены показатели в Выборгском районе Ленинградской области. Так, местный представительный орган установил два ключевых показателя: первый определяется как стоимость невыплаченной арендной платы за использование самовольно занятых земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности (с целевым значением менее или равным почему-то 400 тыс. рублей), а второй – по величине недоплаченного земельного налога в связи с использованием земельных участков не по целевому назначению и выплатой земельного налога по нескорректированной (с учетом фактического использования земельного участка) его кадастровой стоимости (целевое значение показателя составляет менее или равно 215 тыс. рублей) [21]. Совершенно неясно, как указанные ключевые показатели соотносятся с предметом муниципального земельного контроля и как они снижают охраняемые законом ценности – так, предметом муниципального земельного контроля, который определен в ч. 2 ст. 72 Земельного кодекса Российской Федерации, является соблюдение обязательных требований к использованию и охране земель в отношении объектов земельных отношений, за нарушение которых законодательством предусмотрена административная ответственность [5]. Скорее, комментируемые показатели могли бы использоваться для целей установления ключевых показателей относительно работы с дебиторской задолженностью по аренде земельных участков и налоговым администрированием, но вот никакого отношения к предмету муниципального земельного контроля они не имеют.

То же самое можно сказать и о ключевом показателе для земельного контроля, установленном в городе Тында Амурской области. Таковым местный представительный орган установил значение, характеризующее площадь земельных участков, права на которые оформлены, к общей площади муниципального образования, а целевое значение определено в размере 0,07% [10]. Совершенно неясно, каким образом этот показатель может хоть как-то свидетельствовать о достижении цели контроля, о минимизации ущерба (вреда) охраняемым законом ценностям. Выходит, цель муниципального контроля будет достигнута, если соотношение оформленных земельных участков к общей площади муниципалитета составит семь сотых процента и более.

Наконец, практически образцово-показательными на фоне предыдущих примеров можно назвать ключевые показатели, установленные для земельного контроля в городе Воркуте Республики Коми. Представительным органом Воркуты определены четыре ключевых показателя: доля самовольно занятых, в том числе используемых земель, государственная собственность на которые не разграничена, земельных участков, находящихся в собственности муниципального округа «Воркута»; доля земельных участков, используемых не по целевому назначению в соответствии с видом разрешенного использования; доля земельных участков, на которых нарушен плодородный слой почвы (в том числе самовольное перемещение, снятие, уничтожение); доля земельных участков, на которых не проведены работы по рекультивации [22]. Стоит, однако, оговориться, что по неизвестной причине целевое значение ключевых показателей для данного вида контроля в Воркуте не установлено – в официальном документе графа «Значение показателей» попросту не заполнена.

Представленный аналитический срез явным образом показывает, что в отсутствие единообразной и обязательной для всех методологии установления ключевых показателей по видам контроля фактически происходит полный беспорядок. Устанавливаемые представительными

органами местного самоуправления ключевые показатели по земельному контролю в большинстве своем фактически не позволяют сделать хоть какие-то выводы относительно уровня минимизации вреда (ущерба) и устранения риска причинения вреда охраняемым ценностям в проанализированной сфере общественных отношений. Такой подход приводит к разнородности и несовпадению векторов оценки деятельности органов контроля, и, как следствие, общего положения дел применительно к тем или иным общественным отношениям, контроль за которыми вверен соответствующим органам публичной власти. Все это осложняет сравнение и синхронизацию результатов деятельности контрольных органов, а также создает затруднения при стандартизации отчетности и анализа данных, необходимых для принятия управленческих решений на высшем уровне. В этой связи необходима выработка общих подходов и принципов, которые могли бы служить ориентиром для разработки и внедрения системы оценки эффективности (результативности) контрольной (надзорной) деятельности, в то же время обеспечивая ее адаптивность и способность реагирования на изменения в социальной среде.

Учеными также обращается внимание на то, что «система оценки результативности контрольной (надзорной) деятельности в ряде подконтрольных сфер требует “донастройки”. В частности, нужна стандартизация в вопросе установления целевых значений ключевых показателей. В различных видах контроля они варьируются от абсолютных величин до относительных изменений или многолетних планов. Также у органов контроля (надзора) зачастую отсутствует методика расчета целевых значений» [9, с. 131].

Справедливости ради стоит обратить внимание, что Правительством Российской Федерации еще 10 лет назад были определены основные направления разработки и внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности (далее – Основные направления) [13], утвердившие типовой перечень показателей результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности, структуру перечня показателей и паспорт ключевого показателя. Любопытно, что в разделе третьем Основных направлений результатом разработки и внедрения системы оценки в том числе должны были являться нормативно определенный порядок ведения реестра ключевых показателей; порядок паспортизации ключевых показателей; порядок оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности; методика установления целевых значений показателей результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности. К сожалению, следует констатировать, что наработки Правительства России в этой части остались без должной реализации, хотя комментируемое распоряжение продолжает действовать и сегодня.

При этом представляется правильным определить перечень ключевых и индикативных показателей по каждому виду контроля (надзора) с целью унификации и методологического единства оценки эффективности и результативности контрольной (надзорной) деятельности, тем более учитывая, что это позволит равным образом оценить такую деятельность в любом уголке страны. Полагаем, что законодателю следует нормативно закрепить соответствующий подход в Федеральном законе № 248-ФЗ, а право и обязанность определять ключевые и индикативные показатели по видам контроля (надзора) полностью передать Правительству Российской Федерации.

2. Отсутствие правовых последствий неудовлетворительной оценки эффективности (результативности) контрольной (надзорной) деятельности

На сегодняшний день законодательство Российской Федерации не содержит каких-либо последствий в случае неудовлетворительной оценки эффективности (результативности) контрольной (надзорной) деятельности. Представляется, что это серьезная проблема – тем более, как подчеркивает С.М. Зырянов, именно «на последней стадии механизма правового регулирования оценивается результат правового воздействия на общественные отношения, идентифицируются риски, юридические или институциональные дефекты, формируется или корректируется регуляторная политика, выявляются неэффективные или порочные правила, выбираются оптимальные модели регулирования, предполагающие использование запретов, обязываний, стимулов или иных правовых, а возможно, не только правовых, средств воздействия на участников общественных отношений» [7, с. 16].

В частности, инспекторы контрольных (надзорных) органов могут быть менее мотивированы к достижению высоких результатов и улучшению качества проводимых контрольных (надзорных) мероприятий. Кроме того, сам административно-правовой механизм как бы «подвисает в воздухе», поскольку даже при длительном снижении показателей эффективности и результативности контрольной (надзорной) деятельности никаких неблагоприятных правовых последствий для инспекторов, руководителей контрольных (надзорных) органов не предусмотрено. В этой связи впору говорить об экзистенциальной проблеме рассматриваемого механизма в целом.

Профессор Ю.А. Тихомиров отмечал, что «необходимо систематически контролировать деятельность служащих в соответствии с их должностными обязанностями в части выполнения установленных показателей деятельности. Выявлять и рассматривать материалы (сигналы) о нарушении норм закона о недопущении конфликта интересов» [26, с. 386]. Между тем, в рассматриваемой ситуации даже в случае установления четких ключевых и индикативных показателей по виду контроля (надзора), в полной мере соответствующих Федеральному закону № 248-ФЗ и Основным направлениям, однако при недостижении целевых значений таковых показателей и даже их последовательном снижении год от года главное предназначение механизма оценки эффективности (результативности) – идентификация рисков и выявление избыточных обязательных требований – оказывается попросту невостребованным.

Удивительно, но действующее законодательство фактически допускает ситуацию, при которой контрольный (надзорный) орган может систематически не достигать установленных ключевых показателей без каких-либо правовых последствий. Это положение дел противоречит самой логике административно-правового механизма оценки, который, по замыслу законодателя, должен служить инструментом обратной связи в системе государственного управления. Как справедливо отмечается в литературе, результативность контрольной (надзорной) деятельности «может быть оценена через показатели конечного общественно значимого результата деятельности, характеризующие степень достижения целей контроля и надзора» [3, с. 44], однако при отсутствии правовых последствий такая оценка утрачивает свое функциональное значение.

Представляется необходимым закрепить в Федеральном законе № 248-ФЗ нормы, устанавливающие правовые последствия неудовлетворительной оценки эффективности (результативности) контрольной (надзорной) деятельности. По нашему мнению, такие последствия целесообразно дифференцировать в зависимости от длительности и степени недостижения целевых значений ключевых показателей. В частности, при недостижении целевых значений ключевых показателей по итогам отчетного периода контрольный (надзорный) орган должен быть обязан разработать и представить план корректирующих мер с указанием конкретных сроков их реализации. При систематическом (в течение двух и более отчетных периодов подряд) недостижении целевых значений ключевых показателей должен быть инициирован пересмотр как самих обязательных требований, являющихся предметом соответствующего вида контроля (надзора), так и применяемых подходов к проведению контрольных (надзорных) мероприятий. Наконец, при длительном (три и более отчетных периода) устойчивом снижении показателей эффективности (результативности) должен быть поставлен вопрос о целесообразности сохранения данного вида контроля (надзора) в существующем виде. Указанный подход будет стимулировать контрольные (надзорные) органы к реальному достижению общественно значимых результатов, а не к формальному исполнению контрольных (надзорных) полномочий.

3. Отсутствие оценки эффективности (результативности) профилактических мероприятий

Одним из ключевых нововведений Федерального закона № 248-ФЗ стало закрепление системы профилактических мероприятий как самостоятельного и приоритетного направления контрольной (надзорной) деятельности. Как установлено в ч. 1 ст. 8 Федерального закона № 248-ФЗ, при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля проведение профилактических мероприятий, направленных на снижение риска причинения вреда (ущерба), является приоритетным по отношению к проведению контрольных (надзорных) мероприятий.

Между тем, несмотря на декларируемый приоритет профилактики над контролем, механизм оценки эффективности (результативности), закрепленный в ст. 30 Федерального закона № 248-ФЗ, фактически не предусматривает самостоятельной оценки эффективности (результативности) именно профилактических мероприятий. Ключевые показатели видов контроля (надзора) ориентированы преимущественно на оценку результатов контрольных (надзорных) мероприятий – то есть на минимизацию вреда и устранение рисков, – но при этом не содержат критериев, позволяющих оценить вклад профилактической деятельности в достижение указанных целей. Возникает парадоксальная ситуация: законодатель провозглашает приоритет профилактики, но при этом не создает инструментов для измерения ее эффективности. Справедливо отмечается, что «в организационно-правовом смысле сегодня в российской правовой системе окончательно не выработан реально действующий механизм профилактики нарушений обязательных требований. Рассмотренные недоработки делают систему профилактики декларативной, отчасти формальной» [4, с. 56].

Данный пробел порождает ряд практических проблем. Во-первых, контрольные (надзорные) органы лишены объективных ориентиров

для совершенствования профилактической деятельности. Отсутствие показателей, характеризующих качество и результативность профилактических мероприятий (информирования, консультирования, обобщения правоприменительной практики, объявления предостережений, профилактических визитов и др.), не позволяет оценить, какие именно профилактические инструменты дают наибольший эффект в конкретной сфере общественных отношений. Во-вторых, без измеримых критериев профилактическая деятельность рискует превратиться в формальность – контрольные (надзорные) органы могут проводить профилактические мероприятия «для отчетности», не уделяя должного внимания их содержательному наполнению и реальному воздействию на уровень соблюдения обязательных требований контролируемыми лицами. В-третьих, невозможность оценить эффективность профилактики не позволяет корректно перераспределять ресурсы контрольного (надзорного) органа между профилактической и собственно контрольной деятельностью.

Как отмечает С.М. Зырянов, государственный контроль (надзор) представляет собой регуляторную функцию, которая должна рассматриваться в совокупности всех ее составляющих [3, с. 19]. Следовательно, и оценка эффективности (результативности) должна охватывать все направления контрольной (надзорной) деятельности, включая профилактические мероприятия. Представляется целесообразным дополнить ст. 30 Федерального закона № 248-ФЗ нормой, предусматривающей обязательное включение в систему оценки эффективности (результативности) показателей, характеризующих результативность профилактической деятельности. Верно констатируется в литературе, что «профилактические мероприятия, хотя и призваны воздействовать методом убеждения на контролируемых субъектов, в конечном итоге должны отражаться на гражданах, повышая их защищенность. Вполне вероятно также, что и предприниматели могут оценивать, как профилактическая деятельность влияет на их поведение и на их отношения с контрольно-надзорными органами. Более того, неисполнение предпринимателями обязательных требований может приводить к происшествиям, влекущим причинение вреда (ущерба), который возмещается за их счет. С этой точки зрения профилактическая деятельность позволяет снизить издержки по возмещению вреда (ущерба)» [8, с. 43].

Такие показатели могут быть основаны, в частности, на динамике снижения количества нарушений обязательных требований после проведения профилактических мероприятий в отношении определенной группы контролируемых лиц; на доле контролируемых лиц, устранивших нарушения по итогам объявленных предостережений без проведения контрольных (надзорных) мероприятий; на уровне осведомленности контролируемых лиц об обязательных требованиях (что может определяться, например, по результатам анкетирования).

4. Отсутствие механизма участия контролируемых лиц и граждан в определении эффективности (результативности) контрольной (надзорной) деятельности

Действующая модель оценки эффективности (результативности) контрольной (надзорной) деятельности носит замкнутый характер: показатели устанавливаются органами публичной власти, оценка осуществляется на основе данных самих контрольных (надзорных) органов, а результаты оценки интерпретируются также государственными структурами. Контролируемые лица и граждане – то есть те субъекты, на которых непосредственно направлено контрольное (надзорное) воздействие и в чьих интересах, в конечном счете, осуществляется контроль (надзор), – фактически исключены из процесса оценки.

Более того, Федеральный закон № 248-ФЗ в ч. 2 ст. 1 прямо устанавливает, что целями государственного контроля (надзора), муниципального контроля являются достижение общественно значимых результатов, связанных с минимизацией риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям. Иными словами, вся система контроля (надзора) выстраивается именно в общественных интересах. Однако странным образом само общество – в лице контролируемых лиц и граждан – не имеет нормативно закрепленной возможности каким-либо образом влиять на оценку того, насколько эффективно контрольные (надзорные) органы осуществляют свою деятельность.

Данный пробел является существенным по ряду оснований. Во-первых, контролируемые лица обладают уникальной информацией о практике проведения контрольных (надзорных) мероприятий, которая не может быть получена из ведомственной отчетности: о соблюдении инспекторами процедурных требований, о характере взаимодействия с проверяемыми лицами, о реальном уровне административной нагрузки. Как отмечалось в литературе, именно «институт обращений граждан позволяет наладить обратную связь между населением и властными структурами, являясь важным информационным каналом. Без его существования органам власти было бы сложнее собирать информацию о проблемах

населения, принимать решения по их устранению» [1, с. 105]. Во-вторых, исключение контролируемых лиц из процесса оценки снижает легитимность самого механизма оценки эффективности (результативности) в глазах предпринимательского и экспертного сообщества. В-третьих, отсутствие обратной связи от адресатов контрольного (надзорного) воздействия лишает механизм оценки одного из важнейших источников информации для корректировки деятельности контрольных (надзорных) органов.

Представляется целесообразным дополнить механизм оценки эффективности (результативности) контрольной (надзорной) деятельности элементами обратной связи от контролируемых лиц и граждан. В практическом плане это может быть реализовано посредством нормативного закрепления в Федеральном законе № 248-ФЗ обязанности контрольных (надзорных) органов проводить регулярное анкетирование контролируемых лиц по итогам проведенных контрольных (надзорных) и профилактических мероприятий; включения обобщенных результатов такого анкетирования в состав индикативных показателей вида контроля (надзора); обеспечения возможности участия представителей предпринимательского сообщества, общественных организаций и уполномоченных по защите прав предпринимателей в обсуждении результатов оценки эффективности (результативности) на основе принципов открытости и публичности, закрепленных в пп. 4 и 5 ч. 2 ст. 7 Федерального закона № 248-ФЗ. Такой подход будет корреспондировать и с общим направлением развития института общественного контроля в Российской Федерации, нормативно определенного Федеральным законом от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [28].

Заключение

Проведенное исследование позволяет сделать ряд выводов и сформулировать предложения по совершенствованию административно-правового механизма оценки эффективности (результативности) контрольной (надзорной) деятельности.

Во-первых, анализ нормативных правовых актов муниципальных образований в сфере муниципального земельного контроля убедительно демонстрирует отсутствие единой методики и подходов к установлению ключевых показателей видов контроля (надзора). Выявленные нарушения носят системный характер: от прямого противоречия императивным нормам ч. 7 ст. 30 Федерального закона № 248-ФЗ до полного отсутствия утвержденных показателей. Для решения данной проблемы необходимо передать полномочия по установлению ключевых и индикативных показателей по всем видам контроля (надзора) Правительству Российской Федерации с закреплением соответствующих изменений в Федеральном законе № 248-ФЗ.

Во-вторых, отсутствие правовых последствий неудовлетворительной оценки эффективности (результативности) контрольной (надзорной) деятельности обесценивает весь механизм оценки. Необходимо нормативно закрепить дифференцированную систему правовых последствий недостижения целевых значений ключевых показателей – от обязательной разработки плана корректирующих мер до постановки вопроса о пересмотре соответствующего вида контроля (надзора).

В-третьих, несмотря на законодательно закрепленный приоритет профилактики над контролем, профилактические мероприятия фактически выведены из системы оценки эффективности (результативности). Предлагается дополнить ст. 30 Федерального закона № 248-ФЗ нормой об обязательном включении в систему оценки показателей результативности профилактической деятельности.

В-четвертых, замкнутый характер действующей модели оценки, исключающей участие контролируемых лиц и граждан, не соответствует целям государственного контроля (надзора) как деятельности, осуществляемой в общественных интересах. Целесообразно нормативно закрепить элементы обратной связи от контролируемых лиц и включить обобщенные результаты анкетирования в состав индикативных показателей.

Реализация указанных предложений позволит существенно повысить объективность и транспарентность механизма оценки эффективности (результативности) контрольной (надзорной) деятельности, обеспечить его действенность как инструмента совершенствования государственного управления в сфере контроля (надзора), а также привести существующее правовое регулирование в соответствие с конституционно-правовыми принципами правовой определенности, соразмерности и равенства.

Список литературы:

[1] Быкова Т.А. Технологии работы с обращениями граждан в администрации Томской области // Вестник Томского государственного университета. 2018. № 427. С. 105-112

[2] Добролюбова Е.И., Южаков В.Н. Диагностика качества российского государственного управления // Экономическая политика. 2021. № 4. С. 170–197.

[3] Добролюбова Е.И., Южаков В.Н. Оценка результативности и эффективности контроль-

но-надзорной деятельности // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 4. С. 41–64.

[4] Евдокимов А.С., Сергун П.П. Система профилактических мероприятий, применяемых при осуществлении государственного контроля (надзора): оценка регулирующего воздействия // Административное право и процесс. 2023. № 7. С. 52–57.

[5] Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 26.12.2024) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

[6] Зырянов С.М. Государственный контроль (надзор): монография / С.М. Зырянов. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Юридическая фирма «Контракт», 2023. 320 с.

[7] Зырянов С.М. Место и роль государственного контроля (надзора) в механизме правового регулирования // Административное право и процесс. 2025. № 4. С. 15–21.

[8] Зырянов С.М.. Калмыкова А.В. Подходы к оценке эффективности деятельности контрольно-надзорных органов по предупреждению нарушений обязательных требований // Вопросы государственного и муниципального управления. 2019. № 3. С. 31-66.

[9] Нестеров Е.А. От «регуляторной гильотины» к современной системе контроля (надзора) // Труды Института государства и права РАН. 2025. Т. 20. № 6. С. 120–137.

[10] Нормативный правовой акт города Тынды от 05.11.2025 № 26-НПА «О муниципальном земельном контроле в границах города Тынды» (принят решением Тындинской городской Думы от 30.10.2025 № 299-Р-ТГД-VIII) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

[11] Пахомов А.В. Муниципальный контроль: настольная книга депутата и муниципального служащего: практическое пособие для инспектора / А.В. Пахомов; ред. Е.С. Шугрина. Калининград: Полиграфычъ, 2024. 224 с.

[12] Поставная Н.П. Муниципальный земельный контроль и интересы населения // Журнал российского права. 2009. № 8. С. 28–36.

[13] Распоряжение Правительства РФ от 17.05.2016 № 934-р «Об основных направлениях разработки и внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 21. Ст. 3075.

[14] Решение городской Думы муниципального образования «Город Биробиджан» ЕАО от 24.04.2025 № 104 «Об утверждении положения “О муниципальном земельном контроле на территории муниципального образования ”Город Биробиджан” Еврейской автономной области» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

[15] Решение Горсовета муниципального образования «г. Набережные Челны» от 03.11.2021 № 9/13 (ред. от 13.08.2025) «Об утверждении Положения о муниципальном земельном контроле на территории муниципального образования город Набережные Челны» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

[16] Решение Думы г. Владивостока от 26.05.2022 № 702 «Об утверждении ключевых показателей муниципального земельного контроля и их целевых значений, а также индикативных показателей муниципального земельного контроля на территории Владивостокского городского округа» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

[17] Решение Думы городского округа Тольятти Самарской области от 20.10.2021 № 1071 «О Положении о муниципальном земельном контроле на территории городского округа Тольятти» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

[18] Решение Собрания депутатов Псковского района от 29.04.2025 № 201 «Об утверждении Положения о муниципальном земельном контроле на территории Псковского района» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

[19] Решение Собрания депутатов Печорского муниципального округа от 27.02.2024 № 91 «Об утверждении положений о муниципальном земельном контроле на территории муниципального образования “Печорский муниципальный округ”» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

[20] Решение Совета депутатов городского поселения г. Николаевск Николаевского муниципального района Волгоградской обл. от 28.07.2021 № 21/91 «Об утверждении Положения о муниципальном земельном контроле в границах городского поселения г. Николаевск Николаевского муниципального района Волгоградской области» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

[21] Решение Совета депутатов муниципального образования Выборгское городское поселение Выборгского района Ленинградской области от 23.09.2025 № 36 «Об утверждении Положения по осуществлению муниципального земельного контроля на территории Выборгского городского поселения Выборгского муниципального района Ленинградской области» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

[22] Решение Совета муниципального округа «Воркута» от 25.04.2025 № 761 «Об утверждении положения о муниципальном земельном контроле на территории муниципального округа “Воркута”» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

[23] Решение Совета народных депутатов Тамбовского муниципального округа от 15.08.2024 № 21/46 «Об утверждении положения “Об осу-

ществлении муниципального земельного контроля на территории Тамбовского муниципального округа”» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

[24] Решение Тюменской городской Думы от 23.12.2021 № 429 «О муниципальном контроле в городе Тюмени» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

[25] Решение Череповецкой городской Думы от 28.09.2021 № 126 «О Положении о муниципальном земельном контроле на территории города Череповца» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

[26] Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. М.: Формула права, 2008. 400 с.

[27] Трофимов А.А., Дмитрикова Е.А., Карицкая А.А. Поиск оптимальной модели контрольно-надзорной деятельности: опыт России и Китая // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2023. Т. 14. Вып. 3. С. 783–801.

[28] Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4213.

[29] Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5007.

References:

[1] Bykova T.A. Technologies for working with citizens' appeals in the administration of the Tomsk region//Bulletin of Tomsk State University. 2018. № 427. S. 105-112

[2] Dobrolyubova E.I., Yuzhakov V.N. Diagnostics of the quality of Russian public administration// Economic policy. 2021. № 4. S. 170-197.

[3] Dobrolyubova E.I., Yuzhakov V.N. Evaluation of the effectiveness and efficiency of control and supervisory activities//Issues of state and municipal management. 2015. № 4. S. 41-64.

[4] Evdokimov A.S., Sergun P.P. System of preventive measures applied in the implementation of state control (supervision): assessment of regulatory impact//Administrative law and process. 2023. № 7. S. 52-57.

[5] Land Code of the Russian Federation dated 25.10.2001 No. 136-FZ (as amended on 26.12.2024) //Collection of Legislation of the Russian Federation. 2001. № 44. Art. 4147.

[6] Zyryanov S.M. State control (supervision): monograph/S.M. Zyryanov. M.: Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation; Law firm “Contract,” 2023. 320 s.

[7] S.M. Zyryanov. Place and role of state control (supervision) in the legal regulation mechanism// Administrative law and process. 2025. № 4. S. 15-21.

[8] Zyryanov S.M. Kalmykova A.V. Approaches to assessing the effectiveness of the activities of control and supervisory bodies to prevent violations of mandatory requirements//Issues of state and municipal administration. 2019. № 3. S. 31-66.

[9] Nesterov E.A. From the “regulatory guillotine” to the modern control (supervision) system// Proceedings of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences. 2025. T. 20. № 6. S. 120-137.

[10] Normative legal act of the city of Tynda dated 05.11.2025 No. 26-NPA “On municipal land control within the boundaries of the city of Tynda” (adopted by the decision of the Tynda City Duma dated 30.10.2025 No. 299-R-TGD-VIII)//Access from SPS “ConsultantPlus.”

[11] Pakhomov A.V. Municipal control: handbook of the deputy and municipal employee: practical guide for the inspector/A.V. Pakhomov; ed. E.S. Shugrina. Kaliningrad: Polygraphych, 2024. 224 pp.

[12] Delivered N.P. Municipal Land Control and Interests of the Population//Journal of Russian Law. 2009. № 8. S. 28-36.

[13] Order of the Government of the Russian Federation dated 17.05.2016 No. 934-r “On the main directions for the development and implementation of a system for assessing the effectiveness and efficiency of control and supervisory activities “//Collection of legislation of the Russian Federation. 2016. № 21. Art. 3075.

[14] Decision of the City Duma of the municipality “City of Birobidzhan” EAO dated 24.04.2025 No. 104 “On approval of the regulation “On municipal land control on the territory of the municipality “City of Birobidzhan” of the Jewish Autonomous Region “//Access from SPS” ConsultantPlus. “

[15] Decision of the City Council of the municipal formation “Naberezhnye Chelny” dated 03.11.2021 No. 9/13 (ed. 13.08.2025) “ On approval of the Regulation on municipal land control on the territory of the municipal formation of the city of Naberezhnye Chelny “//Access from SPS” ConsultantPlus. “

[16] Decision of the Duma of Vladivostok dated 26.05.2022 No. 702 “On approval of key indicators of municipal land control and their target values, as well as indicative indicators of municipal land control in the territory of the Vladivostok city district “//Access from SPS” ConsultantPlus. “

[17] Decision of the Duma of the Togliatti City District of the Samara Region dated 20.10.2021 No. 1071 “On the Regulation on Municipal Land Control in the Togliatti City District “//Access from SPS” ConsultantPlus. “

[18] Decision of the Assembly of Deputies of the Pskov Region dated 29.04.2025 No. 201 “On Approval of the Regulation on Municipal Land Control in the Pskov Region “//Access from SPS” ConsultantPlus. “

[19] Decision of the Assembly of Deputies of the Pechora Municipal District of 27.02.2024 No. 91 “On Approval of the Provisions on Municipal Land Control on the Territory of the Pechora Municipal District “//Access from SPS ConsultantPlus.

[20] Decision of the Council of Deputies of the urban settlement of Nikolaevsk, Nikolaevsky municipal district of the Volgograd region. dated 28.07.2021 No. 21/91 “On approval of the Regulation on municipal land control within the boundaries of the urban settlement of Nikolaevsk, Nikolaevsky municipal district of the Volgograd region “//Access from SPS” ConsultantPlus. “

[21] Decision of the Council of Deputies of Vyborg Municipal Settlement, Vyborg District, Leningrad Region, dated 23.09.2025 No. 36 “On Approval of the Regulation on the Implementation of Municipal Land Control on the Territory of Vyborg Municipal Settlement, Vyborg Municipal District, Leningrad Region “//Access from SPS” ConsultantPlus. “

[22] Decision of the Council of the Municipal District “Vorkuta” dated 25.04.2025 No. 761 “On Approval of the Regulation on Municipal Land Control in the Territory of the Municipal District “Vorkuta” “//Access from SPS” ConsultantPlus. “

[23] Decision of the Council of People’s Deputies of the Tambov Municipal District dated 15.08.2024 No. 21/46 “On approval of the provision” On the implementation of municipal land control in the territory of the Tambov Municipal District “// Access from SPS “ConsultantPlus.”

[24] Decision of the Tyumen City Duma of 23.12.2021 No. 429 “On municipal control in the city of Tyumen “//Access from SPS” ConsultantPlus. “

[25] Decision of the Cherepovets City Duma of 28.09.2021 No. 126 “On the Regulation on Municipal Land Control in the City of Cherepovets “//Access from SPS” ConsultantPlus. “

[26] Yu.A. Tikhomirov. Legal regulation: theory and practice. M.: Formula of Law, 2008. 400 s.

[27] Trofimov A.A., Dmitrikova E.A., Karitskaya A.A. Search for the optimal model of control and supervisory activities: the experience of Russia and China//Bulletin of St. Petersburg University. Right. 2023. T. 14. No. 3. S. 783-801.

[28] Federal Law of 21.07.2014 No. 212-FZ “On the Basics of Public Control in the Russian Federation “//Collection of Legislation of the Russian Federation. 2014. No. 30 (part I). Art. 4213.

[29] Federal Law of 31.07.2020 No. 248-FZ “On State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation “//Collection of Legislation of the Russian Federation. 2020. No. 31 (part I). Art. 5007.

