Государственный контроль (надзор) и реагирование на обращения граждан в Российской Федерации. Правовые коллизии

Чигвинцев Алексей Юрьевич
соискатель, кафедра административного права юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова,
chigvintsev.alexey@gmail.com

В статье исследуется коллизия между положениями Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ и Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ. Ограничения на проведение контрольных (надзорных) мероприятий снижают результативность рассмотрения обращений граждан, оставляя установленные факты нарушений без применения мер государственного принуждения. Целью работы является определение правовых механизмов для разрешения конфликта между гарантиями рассмотрения обращений и законодательными ограничениями надзорной деятельности. В качестве методологической основы использованы формально-юридический и сравнительно-правовой методы, системный анализ законодательства Российской Федерации, а также анализ правоприменительной и судебной практики. В результате исследования выявлена правоприменительная практика применения норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в обход процедур государственного контроля. Дополнительно установлены риски использования обращений организаций в качестве инструмента недобросовестной конкуренции и давления на рынок в условиях действующего моратория.

Ключевые слова: государственный контроль (надзор), обращения граждан, мораторий на проверки, внеплановое контрольно-надзорное мероприятие, согласование проверки органами прокуратуры, требование прокурора, производство по делам об административных правонарушениях, баланс публичных и частных интересов.

Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» регламентирует порядок реализации конституционного права граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления. Рассмотрение обращений возлагает на органы публичной власти обязанность по объективному, всестороннему и своевременному принятию мер, направленных на защиту нарушенных прав. Одновременно с этим порядок организации государственного контроля (надзора) определяется положениями Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Названный закон устанавливает приоритет проведения профилактических мероприятий над контрольными (надзорными) мероприятиями (ч.1 ст.8) и устанавливает закрытый перечень оснований для проведения контрольных (надзорных) мероприятий (ст. 57). Постановление Правительства Российской Федерации от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» ввело мораторий на проведение плановых контрольных мероприятий и ограничило перечень оснований для проведения внеплановых проверок. Складывается правовая коллизия между необходимостью принятия мер реагирования на поступающие жалобы граждан и законодательными ограничениями на проведение контрольных (надзорных) мероприятий, установленными указанным постановлением Правительства Российской Федерации и установленными ч. 3.1 ст. 28.1 КоАП РФ формальными ограничениями на возбуждение органами государственного контроля (надзора) дел об административных правонарушениях (даже при наличии доказательств фактов/событий правонарушений в обращениях граждан) без проведения контрольных (надзорных) мероприятий (в том числе внеплановых) в порядке № 248-ФЗ от 31.07.2020, что в свою очередь требует согласования органов прокуратуры, которым в свою очередь п.2 ч.8 ст.66 248-ФЗ от 31.07.2020 предоставлена неограниченная свобода усмотрения в оценке оснований проведения внепланового контрольного (надзорного) мероприятия по обращению гражданина. Все это создает многочисленные препятствия для гарантированного п.3 ст.5, ст. 9, п.1 и 4 ч. 1 ст. 10 59-ФЗ от 02.05.2006 рассмотрения по существу и принятия мер для пресечения правонарушений и привлечения к ответственности допустивших их лиц по обращениям граждан. В результате ответы на обращения граждан на правонарушения становятся отписками государственных органов и их должностных лиц. Проблема межотраслевого соотношения указанных правовых институтов требует дополнительного теоретического изучения с учетом действующих нормативных ограничений.

Органы контроля при поступлении жалоб граждан ограничены требованиями законодательства о государственном контроле и надзоре. Внеплановые контрольные (надзорные) мероприятия допускаются исключительно при выявлении непосредственной и явной угрозы причинения тяжкого вреда жизни и здоровью граждан, обороне страны и безопасности государства, либо при выявлении индикаторов риска нарушения обязательных требований. Проведение внеплановой выездной проверки требует обязательного согласования с органами прокуратуры. В

ситуациях, когда факты нарушений, изложенные в обращении гражданина, подтверждаются документально, но они не связаны с непосредственной угрозой причинения тяжкого вреда, проведение контрольно-надзорных мероприятий не допускается согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 10.03.2022 № 336, но при этом требуется ч. 3.1. ст. 28.1 КоАП РФ. При этом важно отметить, что под угрозой тяжкого вреда понимается высокая вероятность наступления таких масштабных и трудноустранимых последствий, которые создают непосредственную и серьезную опасность для жизни и здоровья людей, обороноспособности страны или безопасности государства.

При таких обстоятельствах уполномоченное должностное лицо подготавливает в лучшем (для обращающегося лица) случае мотивированное представление о направлении контролируемому лицу предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований, которое не влечет никаких юридически значимых последствий для правонарушителя, что противоречит принципу неотвратимости наказания за правонарушения (которые могут быть и уголовно-наказуемыми). Формирование ответов заявителям осуществляется без принятия мер пресекательного характера и привлечения виновных лиц к установленной законом ответственности. Государственный орган или должностное лицо обязаны обеспечить объективное и всестороннее рассмотрение обращения в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 10 Федерального закона № 59-ФЗ. Верховный Суд Российской Федерации в Определении от 10.12.2018 № 302-КГ18-20523 по делу № А19-324/2018 указал, что рассматривающий обращение орган вправе самостоятельно запросить необходимые документы и не вправе отказывать в принятии мер по обращению.

Нормы Федерального закона № 248-ФЗ от 31.07.2020 запрещают проведение проверки без наличия предусмотренных законом оснований. При отсутствии сведений о непосредственной угрозе причинения вреда контрольный орган не наделен правом проведения выездных проверочных действий. Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 21.05.2015 № 1163-О отметил, что Федеральный закон № 59-ФЗ определяет базовые гарантии порядка рассмотрения обращений граждан. Установленные ограничения не позволяют должностным лицам проводить проверки по жалобам, в которых отсутствует угроза тяжкого вреда. Из-за этого контрольные органы не могут принять меры по пресечению нарушений и вынуждены направлять заявителям ответы разъяснительного характера. Такой порядок снижает общую результативность рассмотрения обращений граждан.

В условиях действия ограничений контрольной (надзорной) деятельности фиксируются факты применения должностными лицами норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях на основании обращений граждан в обход процедур, установленных Федеральным законом № 248-ФЗ. Должностные лица возбуждают дела об административных правонарушениях и проводят административное расследование непосредственно по факту поступления обращения, содержащего данные, указывающие на наличие события административного правонарушения. Пункт 3 части 1 статьи 28.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривает в качестве повода к возбуждению дела сообщения и заявления физических и юридических лиц.

Замещение процедур государственного контроля производством по делам об административных правонарушениях нарушает гарантии, предоставленные контролируемым лицам Федеральным законом № 248-ФЗ от 31.07.2020. Возбуждение дел об административных правонарушениях недопустимо без предварительного проведения контрольных (надзорных) мероприятий, если оценка соблюдения обязательных требований должна осуществляться в рамках государственного контроля. Данный подход согласуется с позицией Верховного Суда РФ, изложенной в Постановлении Пленума от 28.06.2022 № 21, о необходимости строгого соблюдения процедурных гарантий при осуществлении публичных полномочий.

Органы прокуратуры осуществляют надзор за соблюдением законов при производстве по делам об административных правонарушениях. Прокурор наделен полномочием вынести мотивированное постановление о возбуждении производства об административном правонарушении. Генеральная прокуратура Российской Федерации ориентирует подчиненных прокуроров на пресечение фактов незаконного вмешательства в экономическую деятельность предприятий и недопустимость подмены контрольных (надзорных) полномочий реализацией административной юрисдикции. Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 17.02.2015 № 2-П указал на необходимость соблюдения принципа формальной определенности при проведении проверочных мероприятий. Составление протоколов и вынесение постановлений по делам об административных правонарушениях без соблюдения порядка организации государственного контроля (надзора) расценивается как нарушение законодательства.

Полномочия прокурора по направлению требований о проведении внеплановых проверок закреплены Федеральным законом № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации». Согласно пункту 4 части 1 статьи 57 Федерального закона № 248-ФЗ от 31.07.2020, такое требование, вынесенное на основании поступивших в прокуратуру материалов и обращений, является самостоятельным основанием для проведения контрольного (надзорного) мероприятия. Подобное требование направляется в контрольные органы, если в обращениях содержатся сведения о причинении вреда охраняемым законом ценностям или об угрозе его причинения. Порядок направления требований и типовые формы документов регламентированы Приказом Генерального прокурора РФ от 02.06.2021 № 294. Вынесенное требование подлежит безусловному исполнению должностными лицами контрольных органов в установленный в нем срок. В правоприменительной практике сформировался алгоритм, при котором органы контроля передают поступающие обращения граждан в органы прокуратуры для инициирования последующего вынесения прокурорского требования. Этот механизм используется для обеспечения возможности проведения проверок в условиях ограничений, установленных Постановлением Правительства РФ № 336 и ч.3.1 ст. 28.1 КоАП РФ, что создает необоснованное увеличение нагрузки на органы прокуратуры для получения результативности рассмотрения обращения, но ввиду их большого количества, многие из них остаются без реагирования по существу.

Прокурор при рассмотрении обращения оценивает характер предполагаемого нарушения закона и определяет наличие оснований для принятия мер прокурорского реагирования. Критерием оценки выступает наличие реальной угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, безопасности государства или наличие угрозы чрезвычайных ситуаций техногенного характера. При осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы. Прокурорская проверка проводится в случае, если поступившие сведения нельзя подтвердить или опровергнуть без проведения указанной проверки. Данный порядок обеспечи-

вает соблюдение баланса между ограничением проведения проверок субъектов предпринимательства и необходимостью защиты прав граждан в случаях возникновения реальной угрозы охраняемым ценностям.

Механизм подачи жалоб в соответствии с Федеральным законом № 59-ФЗ от 02.05.2006 распространяется в том числе на обращения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (ч.4 ст.1). В условиях действия моратория на проверки бизнеса направление таких обращений в органы прокуратуры и контрольно-надзорные органы может использоваться хозяйствующими субъектами как инструмент давления на конкурентов. В этих случаях жалобы подаются с целью инициировать внеплановые контрольные мероприятия в отношении, например, других участников товарного рынка. Вместе с тем реализация права на обращение не должна нарушать права и свободы третьих лиц.

Пункт 1 статьи 10 Гражданского кодекса Российской Федерации устанавливает недопустимость использования гражданских прав в целях ограничения конкуренции. Риски необоснованного вмешательства в предпринимательскую деятельность обусловливают необходимость оценки соразмерности применяемых мер административного воздействия. Баланс между защитой имущественных прав потребителей и защитой контролируемых лиц от административного давления достигается за счет соблюдения принципов законности и обоснованности контроля. На необходимость обеспечения такого баланса публичных и частных интересов, а также соразмерности принимаемых властных решений прямо указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 30.03.2016 № 9-П.

Законодательство об обращениях граждан содержит нормы, предусматривающие право органа оставить обращение без ответа по существу поставленных вопросов, если в нем содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, или если переписка по изложенному вопросу была прекращена ранее. Приведенные нормы направлены на предотвращение фактов злоупотребления правом на обращение. Рассмотрение обращений, поступающих от организаций, требует проведения детального анализа изложенных фактов для исключения возможности недобросовестной конкуренции. Контрольные органы обязаны осуществлять оценку достоверности сведений, содержащихся в обращениях, перед принятием решения о проведении проверочного мероприятия.

Таким образом, налицо существование коллизии между нормами о порядке рассмотрения обращений граждан и законодательством о государственном контроле (надзоре) и конституционно значимыми целями (ст.33 Конституции России) надлежащего реагирования государства на обращения граждан по их существу. Ограничение оснований для проведения внеплановых мероприятий снижает возможности государственных органов по восстановлению нарушенных прав заявителей, т.к. Приоритет в существующем порядке отдан спокойствию бизнеса, а не правам граждан, что явно противоречит ст. 2 Конституции России о их приоритете. Особенно это заметно в сфере промышленной, пожарной безопасности и охраны труда. Выявлена существенная правовая коллизия между институтом рассмотрения обращений граждан и системой государственного контроля (надзора), выраженная в снижении результативности защиты прав заявителей (особенно граждан- физических лиц) от нарушений их прав субъектами экономической деятельности (юридическими лицами и должностными лицами) из-за жестких процедурных ограничений на проведение внеплановых проверок при отсутствии явных непосредственных угроз тяжкого вреда. Помимо всего прочего сам факт ограничения применения норм Федерального закона № 248-ФЗ от 31.07.2020 нормами постановления Правительства РФ № 336 является правовой коллизией, т.к. постановления Правительства РФ имеют явно меньшую юридическую силу по сравнению с Федеральными законами. На фоне данных ограничений сформировались деструктивные правоприменительные тенденции: с одной стороны, практика возбуждения должностными лицами дел об административных правонарушениях в обход обязательных контрольных процедур, с другой — использование механизма жалоб юридическими лицами в целях недобросовестной конкуренции, с третьей падение уровня безопасности в таких сферах как пожарная безопасность и охрана труда. Известно, что после принятия постановления Правительства РФ № 336 в 2023 году по стране прокатилась волна резонансных пожаров в торговых центрах ввиду ограничений на проверки, а также факты обращений профсоюзов о выведении контроля (надзора) за соблюдением законодательства о труде из под действия ограничений постановления Правительства РФ № 336. В качестве законного и сбалансированного правового инструмента активизации контроля в условиях моратория определено требование прокурора, выносимое при наличии документированных угроз охраняемым ценностям.

Прокуратура стала по сути единственным реально работающим механизмом реагирования на обращения, в виду большого числа которых она одна естественно с их потоком не справляется и скатывается к отпискам по обращениям, в которых нет явной угрозы жизни или безопасности государства, и т.п., что ведет к снижению доступности защиты прав гражданами в досудебном или административном порядке без обращений в суды.

Для разрешения выявленного межотраслевого конфликта необходима системная процессуальная синхронизация законодательства, направленная на обеспечение соразмерности защиты прав граждан и снижение административного давления на хозяйствующих субъектов, в том числе посредством расширения параметров индикаторов риска на основе детального анализа поступающих обращений.

Литература

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 25.05.2026) // СЗ РФ. 07.01.2002, № 1 (часть 1), ст. 1.

2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 31.07.2025, с изм. от 25.03.2026) // СЗ РФ. 05.12.1994, № 32, ст. 3301.

3. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-I (ред. от 29.12.2025) «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 20.11.1995, № 47, ст. 4472.

4. Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 28.12.2024) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 08.05.2006, № 19, ст. 2060.

5. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 17.04.2026) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 03.08.2020, № 31 (часть I), ст. 5007.

6. Постановление Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 (ред. от 28.12.2024) «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» // СЗ РФ. 14.03.2022, № 11, ст. 1715.

7. Приказ Генпрокуратуры России от 02.06.2021 № 294 (ред. от 20.08.2025) «О реализации Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации"» // Законность. 2021. № 7.

8. Постановление Конституционного Суда РФ от 17.02.2015 № 2-П // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

9. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.03.2016 № 9-П // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

10. Определение Конституционного Суда РФ от 21.05.2015 № 1163-О // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

11. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28.06.2022 № 21 «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

12. Определение Верховного Суда РФ от 10.12.2018 № 302-КГ18-20523 по делу № А19-324/2018 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

13. Амангельды А.А., Беляева О.А., Варламова А.Н. Конкуренция в рыночной экономике: пределы свободы и ограничений: Монография / отв. ред. А.В. Габов. М.: ИЗиСП, Юриспруденция, 2016. // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

14. Зюбанов Ю.А. Комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» (постатейный). М.: Проспект, 2018. // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

15. Игнатов С.Л., Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (постатейный). 2-е изд., перераб. и доп. М.: Деловой двор, 2021.

16. Мартынов А.В., Бундин М.В., Ширеева Е.В. Концепция правового регулирования использования информационных технологий в сфере государственного контроля и надзора в условиях «цифровой экономики»: результаты исследования: монография / под науч. ред. А.В. Мартынова. Н. Новгород: Изд-во Нижегородского госуниверситета им. Н.И. Лобачевского, 2021.

17. Спиридонов А.А. Конституционно-правовая концепция развития государственного контроля (надзора) и общественного контроля в рамках совершенствования государственного управления в России: монография / А. А. Спиридонов. Тула: Тул. гос. пед. ун-т им. Л. Н. Толстого, 2023.

18. Степкин С.П. Проблемы исследования объективности и всесторонности рассмотрения обращений // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 11. // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

19. Тихомирова Л.А. Реформа контрольно-надзорной деятельности («регуляторная гильотина») в сфере промышленной безопасности. 2021. // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

State control (supervision) and response to citizens' appeals in the Russian Federation. Legal conflicts

Chigvintsev A.Yu.
Moscow State University

Restrictions on conducting control and supervisory activities reduce the effectiveness of reviewing citizens' appeals, leaving established facts of violations without the application of state coercion measures. The study aims to identify legal mechanisms to resolve the conflict between the guarantees for reviewing appeals and the legislative restrictions on supervisory activities. The methodological framework relies on formal-legal and comparative-legal methods, a systemic analysis of the legislation of the Russian Federation, and an examination of enforcement and judicial practice. The study reveals an enforcement practice of applying the norms of the Code of the Russian Federation on Administrative Offenses to bypass state control procedures. Additionally, it identifies the risks of using appeals from organizations as a tool for unfair competition and market pressure under the current moratorium on inspections.

Keywords: state control (supervision), citizen complaints, moratorium on inspections, unscheduled control and supervisory activity, approval of inspection by prosecutor's offices, prosecutor's demand, administrative offense proceedings, balance of public and private interests.

References

1. The Code of Administrative Offences of the Russian Federation dated 12/30/2001 No. 195-FZ (as amended on 05/25/2026) // SZ RF. 01/07/2002, No. 1 (Part 1), art. 1.
2. Civil Code of the Russian Federation (Part one) dated 11/30/1994 No. 51-FZ (as amended on 07/31/2025, as amended. dated 03/25/2026) // Federal Law of the Russian Federation. 05.12.1994, No. 32, art. 3301.
3. Federal Law of 17.01.1992 No. 2202-I (as amended on 29.12.2025) "On the Prosecutor's Office of the Russian Federation" // Federal Law of the Russian Federation. 11/20/1995, No. 47, article 4472.
4. Federal Law No. 59-FZ of 05/02/2006 (as amended on 12/28/2024) "On the Procedure for Considering Appeals from Citizens of the Russian Federation" // Federal Law of the Russian Federation. 05/08/2006, No. 19, Article 2060.5.
Federal Law No. 248-FZ dated 07/31/2020 (as amended on 04/17/2026) "On State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation" // Federal Law of the Russian Federation. 08/03/2020, No. 31 (Part I), art. 5007.
6. Decree of the Government of the Russian Federation dated 03/10/2022 No. 336 (as amended on 12/28/2024) "On the specifics of the organization and implementation of state control (supervision), municipal control" // SZ RF. 03/14/2022, No. 11, article 1715.
7. Order of the Prosecutor General's Office of Russia dated 06/22/2021 No. 294 (as amended on 08/20/2025) "On the Implementation of Federal Law No. 248-FZ dated 07/31/2020 "On State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation" // Legality. 2021. № 7.
8. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation dated 17.02.2015 No. 2-P // Access from the SPS ConsultantPlus.
9. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation dated 30.03.2016 No. 9-P // Access from the SPS ConsultantPlus.
10. Definition of the Constitutional Court of the Russian Federation dated 05/21/2015 No. 1163-O // Access from the SPS "ConsultantPlus".
11. Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation dated 06/28/2022 No. 21 "On certain issues of Application by Courts of the Provisions of Chapter 22 of the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation and Chapter 24 of the Arbitration Procedural Code of the Russian Federation" // Access from the SPS ConsultantPlus.
12. Ruling of the Supreme Court of the Russian Federation dated 10.12.2018 No. 302-KG18-20523 in case No. A19-324/2018 // Access from the SPS ConsultantPlus.
13. Amangeldy A.A., Belyaeva O.A., Varlamova A.N. Competition in a market economy: the limits of freedom and restrictions: A monograph / ed. by A.V. Gabov. Moscow: IZiSP, Jurisprudence, 2016. // Access from the SPS "ConsultantPlus".
14. Zyubanov Yu.A. Commentary to the Federal Law "On the Prosecutor's Office of the Russian Federation" (article-by-article). Moscow: Prospekt, 2018. // Access from the SPS "ConsultantPlus".
15. Ignatov S.L., Borisov A.N. Commentary to Federal Law No. 248-FZ dated July 31, 2020 "On State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation" (article-by-article). 2nd ed., revised Moscow: Delovoy Dvor, 2021-16.
Martynov A.V., Bundin M.V., Shireeva E.V. The concept of legal regulation of the use of information technologies in the field of state control and supervision in the context of the "digital economy": research results: monograph / under the scientific editorship of A.V. Martynov. Nizhny Novgorod: Ed.Nizhny Novgorod State University named after N.I. Lobachevsky, 2021.
17. Spiridonov A.A. The constitutional and legal concept of the development of state control (supervision) and public control in the framework of improving public administration in Russia: a monograph / A. A. Spiridonov. Tula: Tula State Pedagogical University L. N. Tolstoy University, 2023.
18. Stepkin S.P. Problems of research on the objectivity and comprehensiveness of consideration of appeals // Constitutional and municipal law. 2022. No. 11. // Access from the SPS "ConsultantPlus".
19. Tikhomirova L.A. The reform of control and supervisory activities ("regulatory guillotine") in the field of industrial safety. 2021. // Access from the SPS "ConsultantPlus".