Контроль под видом профилактики: правовая природа обязательного профилактического визита и проблема размывания процессуальных гарантий

Пирогов Павел Павлович
кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории и истории государства и права, Мурманский арктический университет, ppp17@maul.ru

Емельянова Любовь Андреевна
магистрант, кафедра теории и истории государства и права, Мурманский арктический университет, matveeva_lyubov_060@mail.ru

Цель. Статья посвящена анализу положений Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 248-ФЗ) на предмет наличия подменного понятия профилактического мероприятия в фактической контрольно-надзорной деятельности, осуществляемой государственными и муниципальными органами в формате обязательного профилактического визита [1]. Целью проведения анализа вышеуказанного федерального закона является исследование его на наличие правовых коллизий в части определения статуса обязательного профилактического мероприятия, формата его организации и проведения, а также рассмотрении вопроса размытия границ между профилактикой и надзором. Главной целью вышеизложенного является разработка предложений по исключению возможных злоупотреблений со стороны контрольных органов, реализующих обязательные профилактические мероприятия, которые имеют все элементы надзора под видом профилактики, но без соблюдения процессуальных гарантий.
Метод. Исследование проводилось путём рассмотрения и сравнительного анализа систем проведения профилактических мероприятий и контрольно-надзорных, а также сравнительно-правовом анализе подходов Германии и Франции к разграничению профилактических и надзорных мер.
Результаты. По результатам проведения всестороннего рассмотрения статуса обязательного профилактического визита, установлено, что действия, осуществляемые в процессе его проведения, срок, невозможность отказа, которая закреплена законом, а также результат проведения неотличим от инспекционного визита, а в частности даже превосходит его.
Выводы. Обязательный профилактический визит является контрольно-надзорным мероприятием под видом профилактики, чем создаёт реальный системный риск обхода обязательных процессуальных гарантий.
Ключевые слова: профилактический визит, обязательный профилактический визит, инспекционный визит, профилактические мероприятия, контрольные мероприятия, процессуальные гарантии, правовая определённость, предписание.

Исследование выполнено в рамках инициативной НИОКР № 124050700059-3

Введение

В последние годы в Российской Федерации реализуется системная реформа государственного и муниципального контроля, направленная на переход от репрессивной модели к профилактической [4, с. 64]. Базисом этих изменений стал Федеральный закон № 248-ФЗ, который закрепил приоритет профилактических мероприятий над контрольными.

Изначально профилактический визит задумывался как мягкий инструмент воздействия, его целью было не выявление нарушений для наказания, а содействие приведению деятельности юридических лиц в соответствие обязательным требованиям. Однако, несмотря на первичные формальные установки, на практике данная функция переросла в метод административного давления [9, с. 293].

С появлением Постановления Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» (далее – Постановления Правительства РФ № 336) в правовое поле был введён мораторий на проведение плановых проверок, которой продлится вплоть до 2030 года [3]. На основании чего профилактические мероприятия стали единственным и основным способом взаимодействия с контролируемыми лицами на их территории [8, с. 145].

Но было бы странно, если бы все спланированное и зафиксированное сроками было бы соблюдено до конца, в 2024 году издаётся Федеральный закон от 28.12.2024 № 540-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 540-ФЗ), который не просто вносит изменения в процедуру взаимодействия между властью и организациями, а создаёт новую систему проведения профилактических мероприятий [2]. Профилактический визит, как мягкая форма воздействия в виде консультирования и общей оценки остался неизменным, но стал восприниматься как общие правила для проведения новых форм взаимодействия. Был создан обязательным профилактический визит и визит по инициативе контролируемого лица, что создало массу вопросов и непонимания со стороны контролируемых лиц. Профилактика перешла грань контроля? Профилактический визит, став обязательным, перерос в контрольное мероприятие по типу инспекционного визита? Границы между надзором и консультированием стёрты?

Из чего следует, что целью настоящего исследования является анализ структуры профилактических визитов с учётом внесённых изменений в правовое законодательное поле. Сравнительный анализ процессуальных характеристик обязательного и добровольного профилактического визита с инспекционным визитом, с целью выявления реальных противоречий, схожести и их последствий для контролируемых лиц. А также рассмотрение обязательного профилактического визита под призмой надзорного мероприятия, лишённого обязательных процессуальных гарантий с последующей разработкой предложений для решения выявленных проблем.

Материалы и методы

В рамках настоящего исследования был применён комплексный методологический подход, включающий несколько взаимосвязанных методов анализа. Основным методом выступил нормативно-правовой анализ, в ходе которого были детально изучены ключевые нормативные документы в данной области исследования, такие как Федеральный закон № 248-ФЗ и Федеральный закон № 540-ФЗ, а также Постановление Правительства РФ № 336.

Был использован сравнительный подход к исследуемой теме, который позволил не только глубоко изучить законодательство Российской Федерации, но и рассмотреть вопрос со стороны иных государств, сравнив нашу модель проведения подобных мероприятий с моделью Германии и Франции. Данный метод позволяет сравнить и выявить пробелы в существующих подходах, а также определить необходимые направления для совершенствования законодательства.

Также был проведён анализ научных трудов деятелей в сфере изучения правовой неопределённости в области реализации надзорных мероприятий под видом профилактических.

Вышеизложенный подход к изучению профилактически-надзорных мероприятий позволит сформировать полноценную картину фактической реализации противоречивого вида взаимодействия с контролируемыми лицами.

Литературный обзор

Проблемы правовой определённости в контексте отсутствия чётких границ между профилактикой и контролем в профилактической деятельности получили отражение в трудах отечественных юристов, а также зарубежных исследователи и реальной картине мира других стран.

Как отмечается Д. Г. Нарановой и М. Ш. Кадимовой в статье «Профилактические мероприятия в свете нового законодательства о государственном контроле (надзоре)», в которой авторами рассматривается изначальная модель профилактического визита, которая присутствовала до внесения масштабных изменений в закон. Отмечается первоначальный рекомендательный и консультационный характер, запрет и соответствующее отсутствие предписание по результатам его проведения, в случае наличия даже самых минимальных нарушений, что и отличало его от надзорной деятельности, границы между которыми были чёткими. В статье подчёркивается, что «профилактические мероприятия имеют консультационный, разъяснительный характер и предполагают отсутствие мер административного давления» [6, с. 93]. Подобная характеристика отмечает факт изначального направления профилактической деятельности, которая не имела в себе структурных методов реализации контроля и надзора, чего сейчас лишена обязательность данной профилактики.

Е. А. Дмитриковой в статье «Развитие инструментов профилактики нарушений обязательных требований: новые качества профилактического визита» был сформулирован полноценный самостоятельный тезис, описывающий фактическое наличие проблем в области реализации смешенного вида профилактически-надзорных мероприятий. В исследовании автор рассматривает путь, и результаты трансформации подхода к реализации мер взаимодействия между государственными и муниципальными органами с контролируемыми лицами. Е. А. Дмитриковой отмечается, что в современном мире развилась тенденция замены контрольных мероприятий на профилактические, а также было отмечено, что «сближение качественных характеристик профилактического визита с контрольными (надзорными) мероприятиями требует пересмотра системы гарантий защиты прав и законных интересов контролируемых лиц, с тем чтобы в рамках профилактических мероприятий, которые проводятся взамен контрольных (надзорных) мероприятий, не снижался стандарт защиты прав контролируемых лиц» [5, с. 604]. Из чего следует, что сейчас востребованность профилактического визита в связи с введением моратория исказило изначальную цель меры профилактического воздействия, путём консультирования, сделав из него возможный путь обхода обязательных процессуальных гарантий необходимых для проведения надзорных мероприятий, добавив ему невозможность отказа, но оставив при нем мнимую видимость профилактики.

Помимо анализа отечественных научных трудов, также вопрос профилактически-надзорных мероприятий был рассмотрен со стороны законодательной практики Германии и Франции.

В Германии нет такого понятия как профилактический визит, там под этим подразумевается консультационный визит, который имеет добровольный консультационный характер, а не надзорный. Но в случае, если присутствуют основания для принудительного обследования, то оно проводится в соответствии с соблюдением процессуальных гарантий. В немецком праве нельзя называть консультацией надзорные действия, принцип соразмерности, устоявшийся в стране сохраняет логику того, что обязательность с принуждением и предписанием по результатам визита является контролем, а не профилактикой [11, с. 102].

Во Франции также отсутствуют профилактические визиты в полном его понимании. Французская система взаимодействия с контролируемыми лицами в различных родах её проявления разделяет профилактику в виде консультационных визитов без предписаний с контролем в виде инспекционных визитов, оценки соответствия с дальнейшими санкциями. В случае выявления нарушений при проведении консультаций результаты сообщаются в инспекцию для инициации отдельной контрольной процедуры с соответствующими процессуальными гарантиями.

Как показывает зарубежная практика профилактическая мера воздействия не может нести принудительный характер, так как если от мероприятия нельзя отказаться, оно обязательно, то это уже не консультирование, а прямой надзор.

Таким образом, исходя из анализа научных трудов и правоприменительной деятельности Германии и Франции можно сделать вывод, что обозначенная в настоящей статье проблема отсутствия разграничения профилактики и надзора актуальна и исследуемое правовое противоречие требует пересмотра и внесения корректив.

Результат:

Федеральный закон № 248-ФЗ включает в себя три статьи, регламентирующие реализацию профилактических мероприятий в разном виде его проявления. Статья 52 устанавливает общие правила проведения профилактического визита, по формату беседы, консультирования и ознакомления с обязательными требованиями по предмету визита контролируемого лица, а также применяется, в общем, к специальным видам визитов.

Статья 52.1, которая относится к специальным видам, а также используется чаще других, регламентирует проведение обязательного профилактического визита, определяет объекты по категориям риска, а также частоту проведения визитов, в соответствии с ними. В соответствии с данной статьёй визиты также проводятся в течение полугода в отношении лиц начавших предпринимательскую деятельность и по поручениям. Отличительным свойством статьи 52.1 является невозможность отказа от проведения визита, а уведомление, о нем контролируемое лицо может получить не позднее, чем за сутки до начала. При проведении обязательного профилактического мероприятия проводится ряд действий, в числе которых осмотр, истребование документов, испытания и экспертиза, срок проведения не более десяти рабочий дней, но может быть продлён. По результатам проведения мероприятия составляется акт, а в случае выявления нарушений обязательных требований выдаётся предписание об устроении нарушений с фиксированным сроком. Уклонение от проведения мероприятия или же неисполнение предписания являются основанием для проведения внепланового надзорного мероприятия.

В соответствии с положениями статьи 52.2 регламентируются профилактические мероприятия по инициативе контролируемого лица, по его заявлению, с целью получения разъяснений и рекомендация от контрольного органа в области его компетенции. Подать данное заявление не может только средний и крупный бизнес. В рамках визита при волеизъявлении и согласии контролируемого лица может быть отбор проб, инструментальное обследование и испытания. По результатам проведения визита при выявлении несоответствия обязательным требованиям не угрожающим причинения вреда предписание не выдаётся, в случае установления угрозы информация направляется для дальнейшего принятия решения о проведении контрольного мероприятия.

Для примера можно обратиться к статье 70, регламентирующей контрольное (надзорное) мероприятие под названием инспекционный визит, при проведении которого производятся практически те же действия, что и при обязательном профилактическом визите, также выдаётся предписание по результатам. Разница между профилактическим и инспекционным визитом в сроках, профилактика длится не более десяти рабочих дней, а контроль не может превышать один рабочий день. Согласование с прокуратурой при проведении инспекционного визита необходимо только в случае проведения внепланового мероприятия. Уведомление при профилактике подаётся не менее чем за сутки, а при контроле без предварительного уведомления.

Также в случае со статьей 71, при проведении рейдового осмотра проводятся те же действия, что и при обязательном профилактическом визите, но только после согласования с прокуратурой, срок проведения такой же, предписание по результатам проведения тоже выдаётся, но это надзорное действие, а не профилактическое, а различия минимальные.

Из чего следует, что только статья 52.2 имеет реальные профилактические свойства, так несёт в себе рекомендательный и добровольный характер, в то время как статья 52.1 имеет лишь формально профилактические свойства, при этом с обязательными и принудительными элементами. Фактически с внесением изменений

в Федеральный закон № 248-ФЗ был создан не один механизм проведения профилактического мероприятия, с разной инициативой, а два разных правовых режима, но под одним видом профилактики [10, с. 49]. И проблема не в том, что теперь органы власти принуждают контролируемых лиц к подобным мероприятиям, а в том, что под видом профилактической беседы происходит, которая была ранее, теперь происходит реальный контроль, имеющий все свойства контрольного мероприятия, но спрятанный под видом профилактики.

Обсуждение

Из всего вышеперечисленного следует, что обязательный профилактический визит является надзорным мероприятием, квалифицированным как профилактическое. Изменениями, произошедшими в законодательном поле, был создан гибрид, обладающий всеми свойствами контроля, но имеющей статус профилактического мероприятия, при этом тем самым освобождённый от процессуальных гарантий, которые установлены законом в виде предварительного согласования с прокуратурой проверочных листов и сокращённых сроков самого визита [5, с. 613].

В этом отношении профилактический визит отличен и от проверок, осуществляемых общественными организациями, например, общественными наблюдательными комиссиями в соответствующих сферах [7, с. 238].

И именно статья 52.2 показывает, что изначальные профилактические свойства, которые были заложены в статью 52, не забыты. Оба мероприятия несут в себе профилактический визит, но свойства и суть у них разные, что создаёт терминологическую неопределённость, и лишний раз заставляет контролируемых лиц задаваться вопросами о происходящем, к чему готовиться, если профилактика с контролем теперь одно целое. При условии того, что контрольный орган получит одинаковый результат через обязательный профилактический визит без согласования с прокуратурой, то зачем проводить рейдовый осмотр или инспекционный визит? Несоразмерное вмешательство получается, если при надзоре взаимодействие сутки, а при профилактике десять дней. Мера воздействия, которая заявлена как профилактическая, консультационная, предупредительная, по сути вмешательства превосходит надзорные.

Заключение

Наличие гибрида надзора и профилактики создаёт реальный риск для проведения большого количества мероприятий с одинаковыми действиями и результатами, получается, что за один год контролируемое лицо проверяют неоднократно, но под разными названиями мероприятий.

Ранее проведённый сравнительный анализ зарубежной практики Германии и Франции показывает, что разделять профилактические и надзорные функции необходимо по критерию принудительности. Данный подход позволит уменьшить нагрузку на контрольные органы и повысит ответственность у контролируемых лиц.

В связи с тем, что право на инициацию профилактического визита есть у всех, кроме крупного и среднего бизнесов, добровольность проведения «обязательного» профилактического визита позволит им минимизировать, а может даже исключить нарушения обязательных требований и улучшить качество реализуемой деятельности.

Обязательность профилактического визита несёт в себе принудительную меру, чем создаёт противоречие. Она лишена процессуальных гарантий, в связи, с чем рациональнее всего убрать обязательность и дать право на отказ. Контрольные органы проведут ряд контрольных мероприятий и без профилактики, которая фактически является тоже контролем.

Возможность отказа от профилактического визита не уменьшит их численность, а восстановит доверительные отношения между властью и предприятиями.

Предложения

Для решения исследуемой проблемы необходимо вернуть профилактическому визиту добровольный характер. Тем самым дать право контролируемым лицам возможность самим решать о необходимости проведения консультативного мероприятия. Преимуществом данного пути является то, что профилактика будет снова означать добровольную консультацию с последующим получением рекомендаций без предписания, в случае не выявления нарушений создающих угрозу.

Контролируемое лицо знает, что орган власти посетит его с плановой проверкой или рейдовым осмотром, а может с внеплановой проверкой, а добровольный профилактический визит, который позволит ему заранее устранить нарушения и получить консультацию по интересующим его вопросам будет рассмотрен только с положительной стороны. Тем самым цель по введению профилактики в массовость будет достигнута, доверие и интерес к взаимодействию с контрольными органами возрастут, а противоречие и дублирующийся мероприятия исчезнут.

Литература

1. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ – Текст : электронный // КонсультантПлюс : правовая справочная система [сайт]. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_358750/ (дата обращение 29.10.2026).
2. О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»: Федеральный закон от 28.12.2024 г. № 540-ФЗ – Текст : электронный // КонсультантПлюс : правовая справочная система [сайт]. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_494826/ (дата обращение 29.10.2026).
3. Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля: Постановление Правительства РФ от 10.03.2022 г. № 336 – Текст : электронный // КонсультантПлюс : правовая справочная система [сайт]. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_411233/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b/ (дата обращение 29.10.2026).
4. Ахмадова, М. А. Реформа контрольной (надзорной) деятельности: ориентация на баланс интересов сторон / М. А. Ахмадова // Вестник университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2024. № 8. С. 60–68.
5. Дмитрикова, Е. А. Развитие инструментов профилактики нарушений обязательных требований: новые качества профилактического визита / Е. А. Дмитрикова // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2024. № 3. С. 604–616.
6. Наранова, Д. Г. Профилактические мероприятия в свете нового законодательства о государственном контроле (надзоре) / Д. Г. Наранова, М. Ш. Кадимова // Вестник Дагестанского государственного университета. Серия 3. Общественные науки. 2022. Т. 37, выпуск 4. С. 92–97.
7. Пирогов П. П. Общественный контроль как функция гражданского общества: роль общественной наблюдательной комиссии / П.П. Пирогов, С.С. Козлов // Бизнес. Образование. Право. 2025. № 3(72). С. 234-240.
8. Ревина, Е. Е. Развитие профилактических визитов в рамках концепции совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 года / Е. Е. Ревина, В. В. Гриценко // Аспирантские тетради : Сборник научных статей Научно-методического семинара молодых ученых, Воронеж, 06 декабря 2024 года. – Воронеж: Редакционно-издательский отдел Воронежского филиала РАНХиГС, 2025. С. 144-148.
9. Ромашов, Р. Ю. Профилактический визит как альтернатива плановым контрольным (надзорным) мероприятиям в условиях реформы контрольной (надзорной) деятельности / Р. Ю. Ромашов // Молодой ученый, 2024. № 26 (525). С. 292-294.
10. Хаитов, Г. А. Трансформация профилактического визита в системе государственного контроля (надзора): вопросы законодательного регулирования и правоприменения / Г. А. Хаитов, Е. М. Якимова // Сибирский юридический вестник. 2026. № 2(113). С. 45-50.
11. Хетагуров, Т. М. Зарубежный опыт регулирования государственной контрольно-надзорной деятельности: сравнительно-правовой анализ/ Т. М. Хетагуров // Образование и право. 2025. № 2. С. 100–106.

Control under the guise of prevention: the legal nature of the mandatory preventive visit and the problem of erosion of procedural guarantees

Pirogov P.P., Emelyanova L.A.

Murmansk Arctic University

Objective. This article analyzes the provisions of Federal Law No. 248-FZ of July 31, 2020, "On State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation" (hereinafter – Federal Law No. 248-FZ), specifically examining whether the concept of a "preventive measure" is being used as a surrogate for actual control and supervisory activities—specifically in the form of the "mandatory preventive

visit" [1]. The analysis aims to identify potential legal conflicts regarding the status of the mandatory preventive visit, the procedures for its organization and execution, and the blurring of the lines between prevention and supervision. The primary goal is to develop proposals to prevent potential abuses by regulatory authorities, who may conduct mandatory preventive visits that—while ostensibly preventive—incorporate all the elements of supervision without providing the corresponding procedural safeguards.

Method. The study involved a review and comparative analysis of the frameworks for preventive measures versus control and supervisory activities, as well as a comparative legal analysis of how Germany and France distinguish between preventive and supervisory measures.

Results. A comprehensive examination of the status of the mandatory preventive visit reveals that the actions taken during such a visit, its duration, the statutory inability to decline it, and the final outcomes are indistinguishable from—and in some respects even more extensive than—those of an official inspection visit.

Conclusions. The mandatory preventive visit functions as a control and supervisory activity disguised as a preventive measure, thereby creating a significant systemic risk that mandatory procedural safeguards may be circumvented.

Keywords: preventive visit, mandatory preventive visit, inspection visit, preventive measures, control measures, procedural safeguards, legal certainty, compliance order.

References

1. On State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation: Federal Law No. 248-FZ of July 31, 2020 – Text: electronic // ConsultantPlus: legal reference system [website]. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_358750/ (accessed: October 29, 2026).
2. On Amendments to the Federal Law "On State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation": Federal Law No. 540-FZ of December 28, 2024 – Text: electronic // ConsultantPlus: legal reference system [website]. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_494826/ (accessed: October 29, 2026).
3. On Specifics of the Organization and Implementation of State Control (Supervision) and Municipal Control: Decree of the Government of the Russian Federation No. 336 of March 10, 2022 – Text: electronic // ConsultantPlus: legal reference system [website]. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_411233/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b/ (accessed: October 29, 2026).
4. Akhmadova, M. A. Reform of Control (Supervisory) Activities: Focusing on a Balance of Interests Among the Parties / M. A. Akhmadova // Bulletin of the O. E. Kutafin University (MSAL). 2024. No. 8. pp. 60–68.
5. Dmitrikova, E. A. Development of Instruments for Preventing Violations of Mandatory Requirements: New Qualities of the Preventive Visit / E. A. Dmitrikova // Vestnik of Saint Petersburg University. Law. 2024. No. 3. pp. 604–616.
6. Naranova, D. G. Preventive Measures in Light of New Legislation on State Control (Supervision) / D. G. Naranova, M. Sh. Kadimova // Vestnik of Dagestan State University. Series 3. Social Sciences. 2022. Vol. 37, Issue 4. pp. 92–97.
7. Pirogov, P. P. Public Oversight as a Function of Civil Society: The Role of the Public Monitoring Commission / P. P. Pirogov, S. S. Kozlov // Business. Education. Law. 2025. No. 3(72). pp. 234–240.
8. Revina, E. E. Development of Preventive Visits within the Framework of the Concept for Improving Control (Supervisory) Activities up to 2026 / E. E. Revina, V. V. Gritsenko // Postgraduate Notebooks: Collection of Scientific Articles from the Research and Methodological Seminar for Young Scholars, Voronezh, December 6, 2024. – Voronezh: Editorial and Publishing Department of the Voronezh Branch of RANEPA, 2025. pp. 144–148. 9. Romashov, R. Yu. The Preventive Visit as an Alternative to Scheduled Control (Supervisory) Activities in the Context of the Reform of Control (Supervisory) Operations / R. Yu. Romashov // Molodoy Ucheny [Young Scientist], 2024. No. 26 (525). pp. 292–294.
10. Khaitov, G. A. Transformation of the Preventive Visit within the State Control (Supervisory) System: Issues of Legislative Regulation and Law Enforcement / G. A. Khaitov, E. M. Yakimova // Siberian Legal Bulletin. 2026. No. 2 (113). pp. 45–50.
11. Khetagurov, T. M. Foreign Experience in Regulating State Control and Supervisory Activities: A Comparative Legal Analysis / T. M. Khetagurov // Education and Law. 2025. No. 2. pp. 100–106.