

УДК 342.9
DOI 10.52452/19931778_2023_6_62

ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ВРЕМЕННЫХ РЕЖИМОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА)

© 2023 г.

Т.М. Голубева

Национальный исследовательский
Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, Н. Новгород

golubeva_tatjana@mail.ru

Поступила в редакцию 25.10.2023

Рассматриваются вопросы одного из видов административно-правовых режимов осуществления государственного контроля (надзора) – временных режимов. Определяются действующие на современном этапе временные режимы государственного контроля (надзора). Анализируется порядок реализации моратория как временного режима государственного контроля (надзора). Раскрываются цели и задачи эксперимента по внедрению системы дистанционного контроля промышленной безопасности. Рассматривается вопрос реализации государственного контроля (надзора) при осуществлении экспериментальных правовых режимов. Делается вывод о самостоятельности временных режимов государственного контроля (надзора) и об их эффективности.

Ключевые слова: контроль, надзор, реформа контроля и надзора, режимы государственного контроля (надзора), мораторий на проверки, дистанционный контроль, система дистанционного контроля промышленной безопасности, экспериментальный правовой режим.

В последнее время в Российской Федерации ведется огромная работа по реформированию контрольной (надзорной) деятельности. Итогом очередного этапа этой реформы стало принятие Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [1]. В главе 18 данного Федерального закона закрепляется порядок установления и осуществления специальных режимов государственного контроля (надзора). К ним относятся: мониторинг, постоянный государственный контроль (надзор), постоянный рейд. Особенностью реализации данных режимов является осуществление государственного контроля (надзора) должностными лицами контрольных (надзорных) органов постоянно, систематически, регулярно, непрерывно в целях предотвращения причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

Совершенно справедливо будет наряду с административно-правовыми режимами государственного контроля (надзора), реализующимися постоянно, выделить временные режимы государственного контроля (надзора).

Понятие временных режимов государственного контроля (надзора) не закреплено законодательно, но имеет большое значение для эффективности осуществления государственного контроля (надзора).

Особенностью реализации данных режимов является осуществление государственного кон-

троля (надзора) временно, то есть законодатель устанавливает конкретный срок реализации временного режима государственного контроля (надзора).

К временным режимам осуществления государственного контроля (надзора), по нашему мнению, можно отнести мораторий на осуществление проверок, эксперимент по применению дистанционного контроля в области промышленной безопасности, а также осуществление государственного контроля (надзора) во время действия экспериментальных правовых режимов.

Мораторий на проверки представляет собой объективно обусловленный специальный режим организации и проведения контрольно-надзорных мероприятий в отношении определенных категорий контролируемых лиц, используемый Президентом РФ и Правительством РФ [2, с. 126].

Мораторий на проверки как временный административно-правовой режим государственного контроля (надзора) имеет дату начала и окончания действия. В соответствии со статьей 26.1 Федерального закона от 26.12.2008 № 248-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [3] мораторий на проверки действовал с 2016 по 2018 год. Согласно данной норме, не проводились плановые проверки в отношении юридических лиц,

индивидуальных предпринимателей, отнесенных в соответствии с положениями статьи 4 Федерального закона от 24 июля 2007 года № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» [4] к субъектам малого предпринимательства, за исключением некоторых случаев, например, если в отношении данного субъекта малого предпринимательства вынесено вступившее в законную силу постановление о назначении административного наказания за совершение грубого нарушения либо принято решение о приостановлении и (или) аннулировании лицензии.

По данным из ежегодного Аналитического доклада о контрольно-надзорной и разрешительной деятельности в Российской Федерации за 2019 год [5, с. 21] (см. также: Абузярова И.А., Алимпеев и др. Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в РФ. М.: НИУ «ВШЭ», 2023), количество проверок в 2016 году составляло – 1 234 008, а в 2018 – 1 016 326. То есть количество проверок сократилось на 17.6%.

Далее Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» был дополнен статьей 26.2, которая закрепляла, что плановые проверки в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, являющихся субъектами малого предпринимательства, не проводятся в период с 1 января 2019 года по 31 декабря 2022 года, за некоторым исключением, например, за исключением федерального государственного надзора в области использования атомной энергии, а также федерального государственного пробирного надзора.

Еще одна особенность моратория как временного административного правового режима осуществления государственного контроля (надзора) – на фоне сокращения количества проверок наблюдается рост числа проверок по поручениям Правительства РФ и Президента РФ: более чем двукратный рост подобных проверок – с 7% в 2016 г. до 18.5% в 2019 г. Такие поручения, как правило, являются реакцией государства на чрезвычайные и/или общественно резонансные происшествия [6, с. 8] (см. также: Аналитические обзоры по проблемам правоприменения. 2020. Вып. 4. 12 с.).

С 1 апреля 2020 года был установлен полный запрет на проведение плановых проверок в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства и некоторых коммерческих организаций. Осуществлялись плановые проверки только в отношении хозяйствующих субъектов, чья деятельность или используемые

производственные объекты отнесены к категории чрезвычайного высокого или высокого риска [7]. Продление моратория как режима осуществления государственного контроля (надзора) в таком виде было связано с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19).

Сокращение объема контрольной (надзорной) деятельности в 2020 г. происходило независимо от видов и форм проверок. Можно было ожидать, что в большей степени сократится проведение плановых проверок и выездных проверок. Однако в 2020 г. по сравнению с 2019 г. количество плановых и внеплановых проверок сократилось равномерно (плановые проверки – на 67%, внеплановые – на 65%). Также равномерно сократились проверки по форме проведения: выездные проверки стали проводить реже на 66% в 2020 г., а документарные – на 62% [8, с. 103].

Следующим этапом реализации моратория как временного режима государственного контроля (надзора) является принятие Постановления Правительства РФ от 10.03.2022 года № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» [9]. В соответствии с данным постановлением плановые контрольные (надзорные) мероприятия, а также плановые проверки проводятся только в отношении объектов контроля, отнесенных к категориям чрезвычайно высокого и высокого риска. Кроме того, под плановые проверки попадают опасные производственные объекты II класса опасности и гидротехнические сооружения II класса. Срок действия данного этапа моратория как режима государственного контроля (надзора) продлен и на 2023 год.

Кроме того, в соответствии с пп. г) п. 2 Постановления Правительства от 10 марта 2022 г. № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» в некоторых случаях (например, в рамках федерального государственного ветеринарного контроля (надзора) в отношении деятельности по содержанию, разведению и убою свиней) правомерна замена планового (надзорного) мероприятия профилактическим визитом, что, по мнению В.П. Лагаевой, имеет положительный эффект для бизнеса в сокращении временных затрат (один рабочий день профилактического визита вместо 10 рабочих дней документарной проверки или выездной проверки) [10, с. 71].

По итогам 2022 года в результате моратория число проверок снизилось в 2.6 раза в сравнении с 2021 годом [11, с. 6]. Объем контрольной деятельности в 2022 г. вследствие принятия ан-

тикризисных мер и объявления нового моратория на проведение проверок является минимальным с начала наблюдений. Количество контрольно-надзорных мероприятий стало даже меньшим на 17%, чем в пандемийный 2020 г., а если же сравнивать с 2021 г., то падение будет почти трехкратным [там же, с. 7].

Таким образом, мораторий как временный режим государственного контроля (надзора) в том или ином виде реализуется с 2016 года и, как следствие, значительно снизил административную нагрузку на хозяйствующих субъектов малого и среднего предпринимательства. Также реализация моратория не привела к негативным последствиям, влекущим угрозу безопасности жизни и здоровья граждан или угрозу безопасности государства и общества, и ничто не мешает реализовывать мораторий на постоянной основе.

По мнению Е.И. Коневой и Е.А. Жарковой, в настоящее время между государством и бизнесом осуществляется конструктивное и плодотворное взаимодействие, позволяющее оперативно выявлять риски, находить пути их предупреждения или преодоления, своевременно ставить ключевые задачи, требующие принятия наиболее эффективных решений [12, с. 43].

Кроме того, нельзя не отметить высказывание Президента Российской Федерации В.В. Путина на Петербургском экономическом форуме 16 июня 2023 года: «в прошлом году по всей стране было проведено 339 тысяч проверок. Это на 20 процентов меньше, чем в ковидном 2020 году, и почти в пять раз меньше, чем в 2019 году. Это неплохой показатель» [13].

В качестве временного административно-правового режима государственного контроля (надзора) также можно выделить эксперимент по применению дистанционного контроля в области промышленной безопасности.

Постановлением Правительства РФ от 31 декабря 2020 года № 2415 «О проведении эксперимента по внедрению системы дистанционного контроля промышленной безопасности» [14] устанавливается порядок и условия проведения с 1 февраля 2021 года по 31 декабря 2022 года эксперимента по внедрению системы дистанционного контроля промышленной безопасности, целью которого является управление рисками возникновения аварий на опасных производственных объектах, раннее распознавание и прогнозирование развития предаварийных ситуаций, обеспечение возможности принятия превентивных мер для предотвращения аварий [15].

С технической точки зрения система дистанционного контроля промышленной безопасности представляет собой комплекс программно-аппаратных средств, обеспечивающих получение

данных о параметрах технологических процессов, состоянии технических устройств, систем противоаварийной защиты и организации производства от автоматизированных систем контроля опасных производственных объектов, а также обработку этих данных и передачу информации о показателях рисков возникновения аварий в Ростехнадзор.

По итогам 2022 года в сфере государственного контроля (надзора) в промышленной безопасности на поднадзорных опасных производственных объектах произошло 95 аварий и зафиксировано 139 несчастных случаев со смертельным исходом, что в целом меньше, чем в 2021 году (114 аварий и 202 несчастных случая со смертельным исходом). Показатель аварийности на предприятиях нефтехимической и нефтеперерабатывающей промышленности составляет 11 аварий; на объектах магистрального трубопроводного транспорта – 7 аварий, на взрывопожароопасных производственных объектах хранения и переработки растительного сырья – 3 аварии, что является незначительным повышением по сравнению с 2021 годом (10 аварий; 6 аварий; 2 аварии соответственно в 2021 году). Вместе с тем произошло снижение показателей аварийности по направлениям надзора за производством, хранением и применением взрывчатых материалов промышленного назначения – 1 авария (в 2021 году – 4), в угольной промышленности – 1 авария (в 2021 году – 4), на предприятиях оборонно-промышленного комплекса – 2 аварии (в 2021 году – 7) и химического комплекса – 5 аварий (в 2021 году – 8) [16].

Причинами произошедших аварий и, как следствие, случаев смертельного травматизма на опасных производственных объектах являются следующие факты:

- 1) допуск к работе неквалифицированного персонала, не прошедшего обучение и стажировку, назначение ответственных лиц, не прошедших аттестацию;
- 2) нарушения работниками требований промышленной безопасности и охраны труда, отсутствие должного уровня производственной дисциплины вследствие неудовлетворительной организации и функционирования производственного контроля;
- 3) нарушения технологии производства работ;
- 4) эксплуатация оборудования за пределами установленного срока службы без проведения экспертизы промышленной безопасности.

Последствия от трех последних факторов из перечисленных можно было бы если не предотвратить, то минимизировать вследствие активного внедрения систем дистанционного контроля промышленной безопасности.

В настоящее время пилотные проекты по внедрению систем дистанционного контроля промышленной безопасности реализуются с ПАО «ЛУКОЙЛ» на нефтеперерабатывающем заводе ООО «ЛукойлВолгограднефтепереработка» и Морской ледостойкой стационарной платформе имени Ю. Корчагина; АО «СУЭК» на ряде шахт; ПАО «Сибур Холдинг» на предприятии нефтехимической обработки в г. Перми; ООО «УК «Металлоинвест» на предприятии АО «Оскольский электрометаллургический комбинат»; ПАО «Газпром нефть» на Омском нефтеперерабатывающем заводе [17].

Интересным предоставляется опыт осуществления производственного контроля с применением дистанционных технологий. В соответствии с п. 6 Правил организации и осуществления производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 18 декабря 2020 г. № 2168 «Об организации и осуществлении производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности» [18], производственный контроль осуществляется эксплуатирующей организацией, индивидуальным предпринимателем путем проведения комплекса мероприятий, направленных на обеспечение безопасного функционирования опасных производственных объектов, а также на предупреждение аварий и инцидентов на этих объектах и обеспечение готовности к действиям по локализации аварий и ликвидации их последствий.

Осуществление производственного контроля с использованием дистанционных технологий основывается на концепции «цифровых двойников» (или «цифровых близнецов»). Речь идет о единой интегрированной постоянно обновляющейся модели, применяемой для оптимизации технологических и бизнес-процессов предприятия. Цель создания «цифрового двойника» – перенести объект в цифровое пространство, смоделировать изменение состояния объекта под воздействием различных факторов и возможных управляющих воздействий, определить и реализовать оптимальные управляющие действия для достижения целевого состояния объекта [19, с. 26].

В 2019 году впервые «Ростелеком» совместно с «ЛУКОЙЛОМ» презентовал пилотный проект по дистанционному мониторингу с применением «цифровых двойников» и управлению нефтегазовым оборудованием. Благодаря автоматизации процессов и контролю над удаленными объектами управляющий персонал в любой момент может увидеть, что происходит на объекте, отреагировать на нестандартную ситуацию

и спрогнозировать, как изменятся результаты [20]. Эта технология позволит массово сократить время от момента отклонения показателей от нормы до момента реагирования специалиста на сигнал.

По мнению генерального директора «Лукойл-Пермь» Олега Третьякова, раньше время простоя оборудования было очень серьезным. Эта технология помогает сократить за год 28% потерь по добыче [21].

Однако и для осуществления контрольной (надзорной) деятельности государства применение систем дистанционного контроля не является существенно новым. Подобные системы применяются в рамках реализации функций федерального и регионального государственного контроля (надзора) для выявления незаконных вырубок леса, зарастания сельскохозяйственных земель, нарушений строительства объектов, эксплуатации многоквартирных домов, выявления превышений предельно допустимой концентрации загрязняющих веществ в атмосферном воздухе, водных объектах, состоянии архивного фонда [22, с. 135].

Между тем Постановлением Правительства от 22.12.2022 № 2384 «О внесении изменения в Постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2020 г. № 2415» эксперимент по внедрению систем дистанционного контроля промышленной безопасности продлен на 2023 год [23].

Однако крайне важно при внедрении цифровых технологий в процесс осуществления контрольной (надзорной) деятельности соблюдать принципы, закрепленные в Федеральном законе от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [24].

Еще один временный режим осуществления государственного контроля (надзора) связан с реализацией экспериментальных правовых режимов. Согласно Федеральному закону от 31 июля 2020 года № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» [25] экспериментально-правовой режим в сфере цифровых инноваций – это применение в отношении участников экспериментального правового режима в течение определенного периода времени специального регулирования по направлениям разработки, апробации и внедрения цифровых инноваций. Под цифровыми инновациями понимаются новые или существенно улучшенные продукты: товары, работа, услуги, охраняемые результаты интеллектуальной деятельности.

Указом Президента РФ от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегиче-

ских задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [26] развитию цифровизации в России было отведено стратегическое место. В соответствии с данным указом была сформирована национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации», одной из целей которой является создание механизмов формирования особых правовых режимов в любой из сфер цифровой экономики («регуляторных песочниц»).

Для достижения соблюдения баланса между административной нагрузкой в виде избыточной контрольной (надзорной) деятельности и гибких условий для экономического развития законодателем предусмотрен особый режим государственного контроля (надзора) для осуществления экспериментальных правовых режимов.

Особенностью реализации экспериментальных правовых режимов является то, что «при создании и функционировании регуляторных песочниц должно решаться несколько задач: сокращение временных и финансовых издержек, внедрение инновационных технологий, снижение рисков нарушения законодательства в условиях отсутствия правового регулирования данной экономической деятельности, возможность расширения в кратчайшие сроки сегмента инновационных продуктов, возможность регулятора напрямую контролировать действия участников площадки, своевременно убирать правовые барьеры, одновременно обеспечивая защиту прав потребителей инновационных продуктов» [27, с. 65].

По мнению Е.А. Куклиной, «регулятивные песочницы» – особый правовой режим, позволяющий юридическим лицам, занимающимся разработкой новых продуктов и услуг, проводить в ограниченной среде эксперименты по их внедрению без риска нарушения действующего законодательства – это пример «умного» регулирования» [28, с. 44].

Законодательно закреплены восемь направлений для разработки, апробации и внедрения цифровых технологий в рамках экспериментальных правовых режимов:

- 1) медицинская деятельность;
- 2) проектирование, производство и эксплуатация транспортных средств, в том числе беспилотных воздушных судов;
- 3) сельское хозяйство;
- 4) финансовый рынок;
- 5) продажа товаров, услуг, работ дистанционным способом;
- 6) архитектурно-строительное проектирование;
- 7) предоставление государственных и муниципальных услуг и осуществление государ-

ственного контроля (надзора) и муниципального контроля;

8) промышленное производство.

Как следует из отчета Минэкономразвития РФ, за 2022 год установлены 6 экспериментальных правовых режимов. В сфере беспилотного авиационного транспорта для грузовых перевозок экспериментально-правовой режим установлен в Томской области; для грузовых перевозок и почтовых отправлений – в Ямало-Ненецком автономном округе, Ханты-Мансийском автономном округе, а также на Камчатке и Чукотке. В сфере беспилотного наземного транспорта – для пассажирских перевозок «Яндекса»: тестирование в г. Москве осуществляют более 800 сотрудников «Яндекса», в Иннополисе (Татарстан) 6 высокоавтоматизированных транспортных средств совершают более 100 поездок в сутки; грузовые перевозки на трассе М-11 «Нева», а также грузовые и пассажирские перевозки в 38 регионах. Кроме того, один экспериментально-правовой режим установлен в сфере медицины: персональные медицинские помощники – к платформе подключено 400 персональных дистанционных устройств [29].

Особенностью реализации государственного контроля (надзора) в рамках осуществления экспериментальных правовых режимов в названных сферах является закрепление положений об особенностях контрольной (надзорной) деятельности в программе экспериментально-правового режима. Так, в программе экспериментально-правового режима уточняются органы, осуществляющие контрольные (надзорные) функции в рамках данного экспериментально-правового режима, а также порядок осуществления этих функций.

В соответствии с информационно-аналитическим обзором Научного центра безопасности дорожного движения МВД РФ в сфере дорожно-транспортной аварийности в РФ за 2022 год девять из десяти дорожно-транспортных происшествий произошли из-за нарушения правил дорожного движения водителями транспортных средств. Всего совершено 111 178 таких дорожно-транспортных происшествий (87.7% от общего количества дорожно-транспортных происшествий), в которых погибли 11 927 и ранен 145 421 человек [30].

Основными видами нарушений правил дорожного движения, ставшими причинами дорожно-транспортных происшествий, в 2022 году являлись несоответствие скорости конкретным условиям движения, нарушение правил проезда перекрестков, нарушение правил расположения транспортного средства на проезжей

части, неправильный выбор дистанции, нарушение правил проезда пешеходных переходов, выезд на полосу встречного движения.

Также остается актуальной проблематика аварийности с участием водителей с признаками опьянения – более десятой части (11,4%) в общем количестве дорожно-транспортных происшествий, а погибшие при этом – четверть (25,1%) всех погибших.

Количество дорожно-транспортных происшествий с участием грузовых транспортных средств составляет 17 574 от общего количества, число погибших – 4 055, раненых – 22 309. В 2022 году отмечено увеличение на 6,3% (441) количества ДТП, совершенных водителями грузовых ТС с признаками опьянения.

Как считают Н.В. Румянцев и В.В. Журавлев, минимизировать эти угрозы безопасности дорожному движению, наряду с повышением эффективности экономической деятельности, призвано внедрение высокоавтоматизированных транспортных средств, способных, по некоторым данным, снизить аварийность на дорогах на 70–80% [31, с. 197].

По мнению И.А. Евстигнеева и В.В. Шмытинского, с каждым годом технологии телекоммуникационных сетей развиваются, появляются новые программно-технические реализации, позволяющие наполнить интеллект автомобиля более обширной информацией для принятия оптимальных решений в процессе движения в реальных условиях автодорог. Системы основаны на беспроводной связи между автомобилями, которая позволяет им обмениваться информацией о состоянии на дорогах без участия человека. Это информация о скорости движения, местонахождении, техническом состоянии автомобиля в режиме онлайн, а также существует возможность взаимодействия с окружающей обстановкой в реальном времени, что делает решения, принимаемые высокоавтоматизированными транспортными средствами, более разумными, поскольку база для их принятия становится существенно шире [32, с. 18].

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 октября 2022 года № 1849 «Об установлении экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций по эксплуатации высокоавтоматизированных транспортных средств в отношении реализации инициативы «беспилотные логистические коридоры» на автомобильной дороге общего пользования федерального значения М-11 «Нева» [33] устанавливается особый режим осуществления государственного контроля и надзора над субъектами данного экспериментально-правового режима.

Контрольно-надзорные функции в рамках данного экспериментального правового режима, в том числе функции по организации и проведению проверок соблюдения положения Программы данного экспериментального режима, осуществляются Министерством внутренних дел Российской Федерации при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в области безопасности дорожного движения и надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства РФ о безопасности дорожного движения.

Также, в соответствии с п. 3 программы данного экспериментального правового режима, движение высокоавтоматизированных транспортных средств должно осуществляться с соблюдением Правил дорожного движения.

Однако программой данного экспериментально-правового режима закреплено, что некоторые требования, предписания, запреты и ограничения отдельных актов общего регулирования не подлежат применению в рамках реализации данного экспериментально-правового режима, а значит, не подлежат проверке со стороны контрольных (надзорных) органов.

Так, не подлежит применению п. 1 ст. 15 и абз. 3 п. 2 ст. 20 Федерального закона «О безопасности дорожного движения» [34]: транспортные средства предназначены для участия в дорожном движении на территории РФ, а также составные части конструкций должны быть в обязательном порядке сертифицированы в соответствии с законодательством РФ о техническом регулировании. Также юридические лица, индивидуальные предприниматели, осуществляющие перевозки пассажиров или грузов, должны создавать условия для повышения квалификации водителей и других работников автомобильного и городского наземного электрического транспорта, обеспечивающих безопасность дорожного движения. Кроме того, не попадает под обязательное применение участниками экспериментально-правового режима ст. 6 Федерального закона «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта» [35], в которой говорится об обязанности собственника транспортного средства по оформлению путевого листа на каждое транспортное средство, осуществляющее движение по дорогам при перевозке пассажиров, багажа, грузов в городском, пригородном и междугородном сообщении.

В соответствии с программой об экспериментальном правовом режиме предусмотрено соблюдение особых требований, которые являются обязательными именно для участников экспериментально-правового режима, в чем и

проявляется особенность реализации государственного контроля (надзора) в сфере осуществления экспериментально-правового режима. То есть для участников экспериментального правового режима, с одной стороны, предусмотрена отмена некоторых общих обязательных требований, а с другой – увеличение количества обязательных требований, которые подлежат контролю со стороны контрольных (надзорных) органов. Так, программой рассматриваемого экспериментально-правового режима предусмотрен порядок участия высокоавтоматизированных транспортных средств в дорожном движении: Министерство внутренних дел РФ вносит запись об отнесении соответствующего транспортного средства к категории высокоавтоматизированных транспортных средств посредством особой отметки в графе свидетельства о регистрации транспортного средства.

Специальные требования также установлены в отношении водителя-испытателя: наличие водительского удостоверения, подтверждающего права на управление транспортным средством, соответствующей категории; стаж вождения в соответствующей категории не менее 3 лет; отсутствие случаев привлечения к административной ответственности за нарушения в области безопасности дорожного движения; отсутствие медицинских противопоказаний к управлению транспортным средством соответствующей категории.

Программой экспериментально-правового режима четко регламентирован порядок осуществления движения высокоавтоматизированным транспортным средством с участием водителя-испытателя: местонахождение водителя-испытателя, недопустимость использования во время движения телефона, а также предусмотрена обязанность водителя-испытателя немедленно принять на себя управление высокоавтоматизированного транспортного средства в целях предотвращения аварийной ситуации. Кроме того, особые требования предъявляются к действиям диспетчера высокоавтоматизированного транспортного средства, а также оператора инфраструктуры, оператора беспилотной грузовой перевозки.

Увеличение количества обязательных требований, а именно положений, предписаний, запретов и ограничений, для участников экспериментально-правового режима служит безопасности дорожного движения для других участников.

Статья 18 Федерального закона «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в РФ» предусматривает мониторинг экспериментально-правового режима и оценку эффективности и результативности, ко-

торые осуществляются Министерством экономического развития РФ, а также Министерством транспорта РФ и Министерством промышленности и торговли РФ. Мониторинг представляет собой систему наблюдений, осуществляемых на постоянной основе посредством сбора, обобщения, систематизации и оценки информации о выполнении программы экспериментального правового режима. В соответствии с программой экспериментально-правового режима субъекты обязаны предоставлять отчет о деятельности не реже, чем один раз в полгода, содержащий сведения оценки эффективности и результативности реализации экспериментально-правового режима.

Результатом реализации экспериментального правового режима является распространение данной инновации на всю территорию Российской Федерации в том случае, если в процессе осуществления достигнуты цели и задачи данного экспериментального правового режима.

Как ожидается, использование беспилотных автомобилей на дорогах общего пользования повысит безопасность движения и будет способствовать созданию новых видов коммерческой деятельности, сократит издержки на оплату труда водителей на 30% до 2025 года, на топливо – на 28%.

Кроме того, Правительство РФ планирует к 2030 году сделать беспилотными 19.5 тысячи километров российских дорог общего пользования [36].

По мнению А.А. Мохова, в качестве основного недостатка существующего законодательного регулирования об экспериментально-правовых режимах в сфере цифровых инноваций следует указать очень узкую сферу его возможного действия. Видится необходимым внедрение экспериментального правового режима для драйверов инновационной экономики в целом [37, с. 20].

А.Л. Благодир и И.Е. Михеева отмечают, что сегодня активная разработка высокоавтоматизированных транспортных средств ставит различные задачи, связанные с массовым внедрением нового типа транспорта, одной из таких задач является разработка законодательства, закрепляющего специальное регулирование отношений при использовании беспилотных транспортных средств [38, с. 50].

Подводя итог вышесказанному об особенностях реализации государственного контроля (надзора) при осуществлении экспериментальных правовых режимов, можно сделать вывод, что идея создания «цифровых песочниц» для апробации тех или иных технологий в сфере экономического развития неразрывно связана с установлением правового регулирования и, что

немаловажно, с необходимым и достаточным осуществлением государственного контроля (надзора). В тех сферах, где экспериментальные правовые режимы уже удалось установить, эта необходимость была вызвана потребностью в новых инструментах развития экономической деятельности. Безусловно, внедрение цифровых технологий повсеместно требует более тщательной проработки как в правовой сфере, так и в технологической.

Таким образом, можно сделать соответствующие выводы.

Во-первых, несомненно, временные режимы государственного контроля (надзора) являются самостоятельным и результативным инструментом осуществления контрольной (надзорной) деятельности. Кроме того, они имеют ряд схожих черт: их реализация ограничена во времени; как правило, распространяются не на всех участников экономической деятельности.

Во-вторых, временные режимы государственного контроля (надзора) направлены на снижение административного давления на хозяйствующих субъектов путем либо отмены обязательного для других хозяйствующих субъектов контрольного (надзорного) регулирования вообще, либо установления особого (специального) регулирования, исключая некоторые общие обязательные требования, но обязывающего соблюдать персональные обязательные требования.

В-третьих, целью реализации временных режимов государственного контроля (надзора) является уменьшение нагрузки на предпринимателей, сокращение бюрократических процедур и создание благоприятных условий для развития экономического сектора.

Список литературы

1. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. 3 августа. № 31 (ч. I). Ст. 5007.
2. Мартынов А.В., Черников В.В. Мораторий на проверки как специальный метод регулирования контрольно-надзорной деятельности // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2023. № 1. С. 114–132.
3. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.
4. Федеральный закон от 24 июля 2007 № 209-ФЗ (ред. от 04.11.2022) «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 31. Ст. 4006.
5. Плаксин С.М., Абузярова И.А. и др. Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад – 2019 / Российский союз промышленников и предпринимателей; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: НИУ ВШЭ, 2020. 138 с.
6. Кучаков Р.К. Реформа контрольно-надзорной деятельности России в 2016–2019 гг. Промежуточные итоги / Под ред. Д.А. Скугаревского. СПб.: Институт проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге, 2020.
7. Письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 15 июля 2020 г. № 40-11-2020. Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».
8. Плаксин С.М., Абузярова И.А. и др. Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад – 2020–2021 / Российский союз промышленников и предпринимателей; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: НИУ ВШЭ, 2021. 148 с.
9. Постановление Правительства РФ от 10.03.2022 года № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ. 2022. № 11. Ст. 1715.
10. Лагаева В.П. О профилактическом визите как новом мероприятии профилактики нарушений обязательных требований индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами // Административное право и процесс. 2023. № 6. С. 69–71.
11. Плаксин С.М., Абузярова И.А., Алимпеев Д.Р. и др. Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад – 2022 / Российский союз промышленников и предпринимателей; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом ВШЭ, 2023. 202 с.
12. Конева Е.И., Жаркова Е.А. О проблемах и перспективах государственной поддержки развития малого и среднего предпринимательства в условиях санкций // Вестник Сибирского государственного университета путей сообщения: Гуманитарные исследования. 2023. № 2 (17). С. 38–44.
13. Стенограмма пленарного заседания Петербургского международного экономического форума 16 июня 2023 г. URL: <http://prezident.org/tekst/stenogramma-plenarnogo-zasedaniya-peterburgskogo-mezhdu-narodnogo-ekonomicheskogo-foruma-16-06-2023.html> (дата обращения: 31.10.2023).
14. Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2020 г. № 2415 «О проведении эксперимента по внедрению системы дистанционного контроля промышленной безопасности» // Собрание законодательства РФ. 2021. 18 января. № 3. Ст. 557.
15. О внедрении систем дистанционного контроля в рамках реализации реформы контрольно-надзорной деятельности. URL: <http://government.ru/news/38172/> (дата обращения: 11.11.2023).
16. Годовой отчет о деятельности Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору в 2022 году. URL: <https://>

gteaudit.ru/ezhegodnye-otchety-o-deyatelnosti (дата обращения: 11.11.2023).

17. Годовой отчет о деятельности Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору в 2021 году. URL: <https://gteaudit.ru/ezhegodnye-otchety-o-deyatelnosti> (дата обращения: 11.11.2023).

18. Постановление Правительства РФ от 18 декабря 2020 г. № 2168 «Об организации и осуществлении производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности» // Собрание законодательства РФ. 2020. 28 декабря. № 52 (часть I). Ст. 8851.

19. Семенов П.В., Семишкур Р.П., Дяченко И.А. Концептуальная модель реализации технологии «цифровых двойников» для предприятий нефтегазового комплекса // Газовая промышленность. 2019. № 7 (787). С. 24–30.

20. «Ростелеком» и «ЛУКОЙЛ» запустили первые умные скважины на месторождениях Пермского края. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3925621>

21. «Меньше простоя и больше добычи»: в России запустили первые «умные» нефтяные скважины. URL: <https://realnoevremya.ru/articles/134176-v-permskom-krae-zapustili-pervye-umnye-neftyanye-skvazhiny>

22. Цирин А.М., Артеменко Е.А. Цифровые технологии и искусственный интеллект как средства профилактики проявлений коррупции в контрольной (надзорной) деятельности: отечественный и зарубежный опыт // Журнал российского права. 2023. Т. 27. № 3. С. 126–142.

23. Постановление Правительства РФ от 22 декабря 2022 г. № 2384 «О внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2020 г. № 2415» // Собрание законодательства РФ. 2022. 26 декабря. № 52. Ст. 9641.

24. Мартынов А.В., Бундин М.В. О правовых принципах применения искусственного интеллекта при осуществлении органами исполнительной власти контрольно-надзорной деятельности // Журнал российского права. 2020. № 10. С. 59–75.

25. Федеральный закон от 31.07.2020 № 258-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 03.08.2020. № 31 (ч. I). Ст. 5017.

26. Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 (ред. от 21.07.2020) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Собрание законодательства РФ. 14.05.2018. № 20. Ст. 2817.

27. Баракина Е.Ю. К вопросу установления экспериментального правового режима в области при-

менения искусственного интеллекта // Российская юстиция. 2021. № 2. С. 64–67.

28. Куклина Е.А. К вопросу об особых правовых режимах в условиях цифровой экономики // Управленческое консультирование. 2019. № 7. С. 39–48.

29. Итоги работы Минэкономразвития за 2022. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/9b08323447cd1956c463979e0dab96a2/itogi_deyatelnosti_za_2022_god_i_zadachi_na_2023_god.pdf

30. Дорожно-транспортная аварийность в Российской Федерации за 2022 год. Информационно-аналитический обзор. М.: ФКУ «НЦ БДД МВД России», 2023. 150 с.

31. Румянцев Н.В., Журавлев В.В. Административно-правовое регулирование участия высокоавтоматизированных транспортных средств в дорожном движении // Вестник экономической безопасности. 2020. № 5. С. 196–200.

32. Евстигнеев И.А., Шмытинский В.В. Вопросы взаимодействия беспилотных транспортных средств с дорожной инфраструктурой // Транспорт Российской Федерации. 2019. № 6 (85). С. 17–21.

33. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 октября 2022 года № 1849 «Об установлении экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций по эксплуатации высокоавтоматизированных транспортных средств в отношении реализации инициативы «беспилотные логистические коридоры» на автомобильной дороге общего пользования федерального значения М-11 «Нева» // Собрание законодательства РФ. 24.10.2022. № 43. Ст. 7409.

34. Федеральный закон от 10.12.1995 № 196-ФЗ (ред. от 14.04.2023) «О безопасности дорожного движения» // Собрание законодательства РФ. 11.12.1995. № 50. Ст. 4873.

35. Федеральный закон от 08.11.2007 № 259-ФЗ (ред. от 24.07.2023) «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта» // Собрание законодательства РФ. 12.11.2007. № 46. Ст. 5555.

36. На трассе М-11 «Нева» появятся беспилотные грузовики. URL: <https://rg.ru/2022/10/21/reg-szfo/natrasse-m-11-neva-poiaviatsia-bespilotnye-gruzoviki.html>

37. Мохов А.А. Экспериментальный правовой режим как специальный правовой режим для драйверов инновационной экономики // Юрист. 2019. № 8. С. 19–25.

38. Благодар А.Л., Михеева И.Е. Лизинг беспилотных транспортных средств: правовое регулирование и практика // Право и экономика. 2022. № 12. С. 47–55.

**FEATURES OF THE IMPLEMENTATION
OF TEMPORARY STATE CONTROL (SUPERVISION) REGIMES***T.M. Golubeva*

The issues of one of the types of administrative and legal regimes of state control (supervision) – temporary regimes are considered. Temporary regimes of state control (supervision) operating at the present stage are determined. The procedure for implementing the moratorium as a temporary regime of state control (supervision) is analyzed. The goals and objectives of the Experiment on the introduction of a remote control system of industrial safety are revealed. The issue of the implementation of state control (supervision) in the implementation of experimental legal regimes is considered. The conclusion is made about the independence of temporary regimes of state control (supervision) and their effectiveness.

Keywords: control, supervision, control and supervision reform, state control (supervision) regimes, moratorium on inspections, remote control, industrial safety remote control system, experimental legal regime.

References

1. Federal Law № 248-FL of July 31, 2020 «On State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation» // Collection of Legislation of the Russian Federation. 2020. August 3. № 31 (part I). Art. 5007.
2. Martynov A.V., Chernikov V.V. Moratorium on inspections as a special method of regulating control and supervisory activities // Vestnik of Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod. 2023. № 1. P. 114–132.
3. Federal Law № 294-FL of 26.12.2008 «On the Protection of the Rights of Legal entities and Individual Entrepreneurs in the exercise of State control (supervision) and municipal control» // Collection of Legislation of the Russian Federation. 2008. № 52 (part 1). Art. 6249.
4. Federal Law № 209-FL of July 24, 2007 (as amended on 04.11.2022) «On the development of small and medium-sized enterprises in the Russian Federation» // Collection of Legislation of the Russian Federation. 2007. № 31. Art. 4006.
5. Plaksin S.M., Abuzyarova I.A. et al. Control, supervision and licensing activities in the Russian Federation. Analytical Report – 2019 / Russian Union of Industrialists and Entrepreneurs; National research Univ. Higher School of Economics. M.: Higher School of Economics, 2020. 138 p.
6. Kuchakov R.K. Reform of Russia's control and supervisory activities in 2016–2019. Interim results / Edited by D.A. Skugarevsky. St. Petersburg: Institute of Law Enforcement Problems at the European University in St. Petersburg, 2020.
7. Letter of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation dated July 15, 2020 № 40-11-2020. The document was not published // CLR «ConsultantPlus».
8. Plaksin S.M., Abuzyarova I.A. et al. Control, supervision and licensing activities in the Russian Federation. Analytical Report – 2020–2021 / Russian Union of Industrialists and Entrepreneurs; National research Univ. Higher School of Economics. M.: Higher School of Economics, 2021. 148 p.
9. Decree of the Government of the Russian Federation dated 10.03.2022 № 336 «On the specifics of the organization and implementation of state control (supervision), municipal control» // Collection of Legislation of the Russian Federation. 2022. № 11. Art. 1715.
10. Lagaeva V.P. On preventive visit as a new event for the prevention of violations of mandatory requirements by individual entrepreneurs and legal entities // Administrative law and process. 2023. № 6. P. 69–71.
11. Plaksin S.M., Abuzyarova I.A., Alimpeev D.R. et al. Control, supervision and licensing activities in the Russian Federation. Analytical Report – 2022 / Russian Union of Industrialists and Entrepreneurs; National research Univ. Higher School of Economics. M.: Publishing House of the Higher School of Economics. 2023. 202 p.
12. Koneva E.I., Zharkova E.A. On the problems and prospects of state support for the development of small and medium-sized enterprises under sanctions // Bulletin of the Siberian State University of Railway Engineering: Humanitarian studies. 2023. № 2 (17). P. 38–44.
13. Transcript of the plenary session of the Petersburg International Economic Forum on June 16, 2023. URL: <http://prezident.org/tekst/stenogramma-plenarnogo-sedanija-peterburgskogo-mezhdunarodnogo-ekonomicheskogo-foruma-16-06-2023.html> (Date of access: 31.10.2023).
14. Decree of the Government of the Russian Federation dated December 31, 2020 № 2415 «On conducting an experiment on the introduction of a remote industrial safety control system» // Collection of legislation of the Russian Federation. 2021. January 18. № 3. Art. 557.
15. On the introduction of remote control systems as part of the implementation of the reform of control and supervisory activities. URL: <http://government.ru/news/38172/> (Date of access: 11.11.2023).
16. Annual report on the activities of the Federal Service for Environmental, Technological and Nuclear Supervision in 2022. URL: <https://gteaudit.ru/ezhegodnye-otchety-o-deyatelnosti> (Date of access: 11.11.2023).
17. Annual report on the activities of the Federal Service for Environmental, Technological and Nuclear Supervision in 2021. URL: <https://gteaudit.ru/ezhegodnye-otchety-o-deyatelnosti> (Date of access: 11.11.2023).
18. Decree of the Government of the Russian Federation of December 18, 2020 № 2168 «On the organization and implementation of industrial control over compliance with industrial safety requirements» // Collection of legislation of the Russian Federation. 2020. December 28th. № 52 (part I). Article 8851.
19. Semenov P.V., Semishkur R.P., Dyachenko I.A. A conceptual model for the implementation of the technology of «digital twins» for enterprises of the oil and gas complex // Gas industry. 2019. № 7 (787). P. 24–30.

20. Rostelecom and LUKOIL have launched the first smart wells in the fields of the Perm Region. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3925621>
21. «Less downtime and more production»: the first smart oil wells were launched in Russia. URL: <https://realnoevremya.ru/articles/134176-v-permskom-krae-za-pustili-pervye-umnye-neftyanye-skvazhiny>
22. Tsirin A.M., Artemenko E.A. Digital technologies and artificial intelligence as a means of preventing corruption in control (supervisory) activities: domestic and foreign experience // *Journal of Russian Law*. 2023. Vol. 27. № 3. P. 126–142.
23. Resolution of the Government of the Russian Federation of December 22, 2022 № 2384 «On Amendments to the Government of the Russian Federation of December 31, 2020 № 2415» // *Collection of legislation of the Russian Federation*. 2022. December 26. № 52. Article 9641.
24. Martynov A.V., Bundin M.V. On the legal principles of the use of artificial intelligence in the implementation of control and supervisory activities by executive authorities // *Journal of Russian Law*. 2020. № 10. P. 59–75.
25. Federal Law № 258-FL of 31.07.2020 (as amended on 02.07.2021) «On experimental legal regimes in the field of digital innovations in the Russian Federation» // *Collection of Legislation of the Russian Federation*. 03.08.2020. № 31 (part I). Article 5017.
26. Decree of the President of the Russian Federation dated 07.05.2018 № 204 (ed. dated 21.07.2020) «On national goals and strategic objectives of the development of the Russian Federation for the period up to 2024» // *Collection of legislation of the Russian Federation*. 14.05.2018. № 20. Article 2817.
27. Barakina E.Yu. On the issue of establishing an experimental legal regime in the field of artificial intelligence // *Russian justice*. 2021. № 2. P. 64–67.
28. Kuklina E.A. On the issue of special legal regimes in the digital economy // *Management consulting*. 2019. № 7. P. 39–48.
29. Results of the work of the Ministry of Economic Development for 2022. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/9b08323447cd1956c463979e0dab96a2/itogi_deyatelnosti_za_2022_god_i_zadachi_na_2023_god.pdf
30. Road traffic accidents in the Russian Federation in 2022. Information and analytical review. M.: Scientific Center for Road Safety of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 2023. 150 p.
31. Rumyantsev N.V., Zhuravlev V.V. Administrative and legal regulation of the participation of highly automated vehicles in road traffic // *Bulletin of Economic security*. 2020. № 5. P. 196–200.
32. Evstigneev I.A., Shmytinsky V.V. Issues of interaction of unmanned vehicles with road infrastructure // *Transport of the Russian Federation*. 2019. № 6 (85). P. 17–21.
33. Resolution of the Government of the Russian Federation dated October 17, 2022 № 1849 «On the establishment of an experimental legal regime in the field of digital innovations for the operation of highly automated vehicles in relation to the implementation of the initiative «unmanned logistics corridors» on the federal highway M-11 Neva // *Collection of Legislation of the Russian Federation*. 24.10.2022. № 43. Article 7409.
34. Federal Law № 196-FL of 10.12.1995 (as amended on 14.04.2023) «On road safety» // *Collection of Legislation of the Russian Federation*. 11.12.1995. № 50. Article 4873.
35. Federal Law № 259-FL dated 08.11.2007 (as amended on 24.07.2023) «Charter of automobile transportation and urban land electric transport» // *Collection of legislation of the Russian Federation*. 12.11.2007. № 46. Article 5555.
36. Unmanned trucks will appear on the M-11 Neva highway. URL: <https://rg.ru/2022/10/21/reg-szfo/na-trasse-m-11-neva-poiaviatsia-bespilotnye-gruzoviki.html>
37. Mokhov A.A. Experimental legal regime as a special legal regime for drafters of innovative economy // *Lawyer*. 2019. № 8. P. 19–25.
38. Blagodir A.L., Mikheeva I.E. Leasing of unmanned vehicles: legal regulation and practice // *Law and economics*. 2022. № 12. P. 47–55.