УДК 342.951 https://www.npzhdialog.ru/20-2026

«Уклонение» в законодательстве о государственном контроле: коллизии в толковании и механизмы гармонизации правоприменительной практики

Емельянова Любовь Андреевна,
магистрант, Мурманский арктический университет, matveeva_lyubov_060@mail.ru

Научный руководитель: Пирогов Павел Павлович, доцент кафедры теории и истории государства и права, Мурманский арктический университет, кандидат юридических наук

Аннотация. В статье рассматривается правовая проблема неопределенности термина «уклонение» в Федеральном законе от 31 июля 2020 г. N 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Проведенный сравнительный анализ законодательства показывает явный дисбаланс, т. к. в иных отраслях права — уголовном и административном — понятие «уклонение» раскрывается детально: перечислены конкретные составы правонарушений, обозначены признаки деяния, зафиксированы санкции. В профильном законе о контроле такой проработки нет. Двусмысленность формулировок открывает дорогу расширительному толкованию норм и ведет к ощутимым негативным последствиям: ослабевает доверие к институтам контроля и нарушается баланс интересов государства и бизнеса.

Ключевые слова: государственный контроль, надзор, терминологическая неопределенность, уклонение, невозможность исполнения, правоприменительная практика, баланс интересов, критерии умысла.

Государственный контроль и надзор выступают в качестве ключевых «стражей порядка» в правовом поле: их предназначение заключается в обеспечении неукоснительного соблюдения законов и защиты публичных интересов общества [5]. Функцию этих институтов можно образно сравнить с работой регулировщика на оживленном перекрестке: как он обеспечивает упорядоченное движение транспорта и безопасность пешеходов, так и надзорные механизмы устанавливают четкие правила, которые позволяют субъектам права действовать в рамках закона. Нормативные акты в этой системе выполняют роль дорожной разметки и знаков: для должностных лиц они служат инструкциями о порядке действий, а для бизнеса и граждан — ориентирами, указывающими на дозволенное и запрещенное.

Существенная проблема заключается в прямой зависимости продуктивности контрольных механизмов от качества нормативной базы. Если законодательные и подзаконные акты содержат неясные формулировки, пробелы или внутренние противоречия, даже самый добросовестный инспектор сталкивается с риском ошибочной квалификации действий подконтрольных субъектов. Бизнес же получает пространство для интерпретационного маневра — порой легитимного, порой выходящего за рамки закона [12]. Например, организация может искусственно затягивать сроки предоставления документов, ссылаясь на «технические неполадки», либо оспаривать вынесенные предписания, указывая на двусмысленность законодательных формулировок [11]. В результате конструктивный диалог между надзорными органами и подконтрольными субъектами подменяется конфронтацией, в которой каждая сторона концентрируется на поиске уязвимостей в аргументации оппонента [13].

Таким образом, формируется замкнутый круг: без четких и прозрачных правил механизмы контроля утрачивают эффективность, а без действенного надзора сами нормативные предписания перестают работать.

Конкретным примером, иллюстрирующим дефицит правовой определенности, является отсутствие нормативно закрепленного определения термина «уклонение» в Федеральном законе от 31 июля 2020 г. N 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [1]. Хотя данный термин используется в ряде положений закона (в т. ч. в контексте обязательного профилактического визита и проведения контрольных (надзорных) мероприятий), законодатель не дает его четкого определения, что создает вакуум в правоприменении.

Для сравнения, в смежных отраслях права наблюдается иная картина. В отличие от Закона N 248-ФЗ, в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. N 195-ФЗ термин «уклонение» фактически раскрывается через конкретные составы и признаки правонарушений (например, связанные с невыполнением законных требований и воспрепятствованием законной деятельности уполномоченных лиц), в которых обозначены объективные элементы деяния и санкции [2]. В Уголовном кодексе Российской Федерации от 13 июня 1996 г. N 63-ФЗ термин используется в составах, связанных, в частности, с уклонением от уплаты налогов, от прохождения военной службы, от исполнения судебного решения; при этом законодатель детально описывает субъект, способы совершения и квалифицирующие признаки [3]. В Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. N 174-ФЗ термин фигурирует в контексте уклонения от явки по вызову следователя или суда, для которого предусмотрены процессуальные меры воздействия [4].

Отсутствие нормативного наполнения термина «уклонение» в Законе N 248-ФЗ порождает правовую неопределенность [6]. Анализ судебной практики показывает, что суды различных инстанций вынуждены самостоятельно восполнять данный пробел,

квалифицируя как «уклонение» самый широкий спектр поведенческих актов: от систематического игнорирования требований о предоставлении документов и предоставления заведомо недостоверных сведений до создания физических препятствий для доступа инспекторов на объекты и формального исполнения требований с явным намерением необоснованно затянуть контрольный процесс [14]. Однако единообразия в толковании нет, что ведет к неоднозначной квалификации действий контролируемых лиц.

Эта правовая неопределенность имеет ряд негативных последствий — от разночтений в судебной практике, когда одни суды интерпретируют задержку как «объективную техническую сложность», а другие — как «умышленное противоправное уклонение», до возникновения рисков произвольной квалификации со стороны надзорных органов, стремящихся расширить содержание понятия за счет смежных составов и косвенных домыслов [10].

Для подконтрольных лиц отсутствие четких критериев дозволенного поведения оборачивается невозможностью предвидеть, какие именно действия будут квалифицированы как злонамеренное «уклонение», а какие — как добросовестная «невозможность исполнения» [7]. Это неизбежно влечет за собой необоснованные административные взыскания и репутационные потери.

Инспекторы же вынуждены собирать косвенные доказательства умысла, выстраивать субъективные умозаключения и постоянно готовиться к судебному оспариванию своих решений. Судебная система подвергается избыточной нагрузке вследствие роста числа споров, в которых предметом разбирательства становятся не фактическое нарушение обязательных требований законодательства и анализ фактических обстоятельств дела, а толкование термина [8].

Для системного решения проблемы целесообразно реализовать комплекс мер, затрагивающих законодательство, подзаконное регулирование и правоприменительную практику. Первым шагом должно стать законодательное закрепление дефиниции в Законе N 248-ФЗ: предлагается ввести определение, согласно которому «уклонение — умышленное невыполнение обязанностей, предусмотренных настоящим Федеральным законом, выраженное в действиях или бездействии, затрудняющих или исключающих проведение контрольного (надзорного) мероприятия, если иное не предусмотрено уголовным или административным законодательством». Такое определение позволит отграничить «уклонение» от смежных понятий (например, от «невозможности исполнения» по объективным причинам), зафиксировать обязательный признак умысла, исключающий случайное или вынужденное неисполнение, а также увязать понятие с конкретным контекстом — проведением контрольных (надзорных) мероприятий.

Вторым элементом комплекса мер является разработка методических рекомендаций для надзорных органов, включающих в себя: чек-лист доказательств — перечень допустимых материалов, подтверждающих умысел (переписка, акты осмотра, свидетельские показания), и сроки фиксации нарушения; четкие временные рамки для документирования фактов уклонения; критерии умысла — признаки, отличающие умышленное уклонение от непреднамеренного неисполнения (например, систематическое игнорирование уведомлений или имитация действий); перечень уважительных причин — обстоятельства, исключающие квалификацию деяния как уклонения (форс-мажор, технические сбои, документально подтвержденные препятствия). Цель такого документа — унификация подходов к доказыванию и снижение субъективизма при квалификации.

Третьим и ключевым шагом должно стать судебное толкование в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации, в котором необходимо разъяснить разграничение «уклонения» и «невозможности исполнения» (критерии, позволяющие отличить умышленное противодействие от объективной невозможности, например болезни или стихийного бедствия), допустимость электронных доказательств (порядок использования скриншотов, логов, данных систем электронного документооборота) и презумпцию добросовестности подконтрольного лица (бремя доказывания умысла должно лежать на контролирующем органе). Это позволит сформировать единообразную судебную практику и обеспечить защиту прав подконтрольных субъектов [9].

Реализация предложенного комплекса мер даст ряд существенных эффектов: во-первых, будет исключено двойственное толкование термина «уклонение», что снизит количество споров из-за терминологической неопределенности; во-вторых, повысится предсказуемость контрольных мероприятий, поскольку бизнес получит четкие ориентиры допустимого поведения; в-третьих, будет обеспечен баланс интересов — сочетание жесткости к умышленным нарушениям и гибкости к объективным обстоятельствам; в-четвертых, укрепится доверие к институтам контроля благодаря прозрачности критериев оценки действий подконтрольных лиц.

Таким образом, отсутствие правовой квалификации термина «уклонение» в Законе N 248-ФЗ подрывает принципы правовой определенности и равенства перед законом. Предложенные меры — законодательное определение, методические рекомендации и судебные разъяснения — не усложнят нормативную базу, а сделают ее более эффективной. Четкая регламентация термина вернет системе контроля необходимую предсказуемость, снизит риски злоупотреблений и создаст условия для конструктивного взаимодействия государства и бизнеса.

Ключевыми направлениями при этом являются обеспечение максимальной прозрачности нормативных актов (устранение двусмысленных формулировок, «плавающих» понятий и лакун в правовом регулировании) и гармонизация правоприменительной практики (достижение единообразного толкования и применения законодательных норм на всей территории Российской Федерации, исключающее региональную вариативность).

Только при условии реализации этих мер надзорные институты перестанут восприниматься предпринимателями как инструмент давления и трансформируются в эффективный механизм защиты законных интересов всех участников правоотношений — государства, общества и подконтрольных субъектов.

Примечания

1. Федеральный закон от 31.07.2020 N 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. N 31 (ч. I). Ст. 5007.

2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. N 1 (ч. I). Ст. 1.

3. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 N 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. N 25. Ст. 2954.

4. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 N 174-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. N 52 (ч. I). Ст. 4921.

5. Зырянов С. М. Государственный контроль (надзор): монография. М., 2023.

6. Зубарев С. М. Государственный контроль и надзор в сфере предпринимательской деятельности: учебное пособие. М., 2022.

7. Борисов А. Н., Игнатов С. Комментарий к Федеральному закону от 31 июля 2020 г. N 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (постатейный). М., 2023.

8. Грибова Е. Н. Принцип правовой определенности: понятие и основные характеристики // Уральский журнал правовых исследований. 2019. N 4.

9. Коршунова П. В. Принцип правовой определенности и обеспечение единства судебной практики // Государственно-правовые исследования. 2021. N 4.

10. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 05.02.2007 N 2-П «По делу о проверке конституционности положений статей 16, 20, 112, 336, 376, 377, 380, 381, 382, 383, 387, 388 и 389 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Кабинета Министров Республики Татарстан, жалобами открытых акционерных обществ «Нижнекамскнефтехим» и «Хакасэнерго», а также жалобами ряда граждан» // Собрание законодательства РФ. 2007. N 7. Ст. 932.

11. Разъяснение о применении положений Федерального закона N 248-ФЗ // Государственная инспекция труда в Республике Ингушетия. URL: https://git06.rostrud.gov.ru/news/1290592.html (дата обращения: 15.02.2026).

12. Аналитический обзор судебной практики применения Федерального закона N 248-ФЗ. URL: https://zan.tambov.gov.ru/Files/Get?id=31efee61-f443-4872-a08d-8edd75168df8 (дата обращения: 15.02.2026).

13. Постановление мирового судьи судебного участка N 10 Советского района г. Орска Оренбургской области от 18.02.2025 по делу N 05-0006/86/2025. URL: https://sudact.ru/magistrate/doc/K1CsNNPG8UHl/ (дата обращения: 15.02.2026).

14. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 N 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Российская газета. 2005. N 80.

English version

“Evasion” in the legislation on state control: conflicts in interpretation and mechanisms for harmonizing law enforcement practice

Emel’yanova Lyubov’ Andreevna, master’s student, Murmansk Arctic University

Scientific supervisor: Pirogov Pavel Pavlovich, associate professor of the department of theory and history of state and law, Murmansk Arctic University, candidate of sciences (law)

The article examines the legal problem of the uncertainty of the term “evasion” in Federal Law No. 248-FZ of July 31, 2020 “On State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation”. A comparative analysis of legislation reveals a clear imbalance, since in other branches of law, criminal and administrative, the concept of “evasion” is disclosed in detail: specific offences are listed, the features of the act are indicated, and sanctions are established. There is no such elaboration in the specialized law on control. The ambiguity of the wording opens the way to an expansive interpretation of the rules and leads to tangible negative consequences: trust in control institutions weakens, and the balance of interests between the state and business is disrupted.

Keywords: state control, supervision, terminological uncertainty, evasion, impossibility of performance, law enforcement practice, balance of interests, criteria of intent.