

Профилактические мероприятия в свете нового законодательства о государственном контроле (надзоре)

Дагестанский государственный университет; Россия, 367000, Республика Дагестан, г. Махачкала, ул. М. Гаджиева, 43а; mingteeva@bk.ru, manna.kadimova@mail.ru

В рамках реформы контрольно-надзорной деятельности принят Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», существенно изменяющий действующий порядок организации и осуществления контрольно-надзорных мероприятий в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

В статье проведен анализ профилактических мероприятий в системе государственного контроля (надзора) в Российской Федерации. Контрольно-надзорная деятельность оказывает существенное влияние на экономику страны, чем повышает внимание к данному вопросу у хозяйствующих субъектов с целью защиты своих прав.

Рассмотрены этапы модернизации профилактических мероприятий контрольно-надзорной деятельности государства, вопросы значения профилактического визита как нового вида контроля, а также результаты и эффективность его применения.

Ключевые слова: *профилактика, государственный контроль-надзор, защита прав юридических лиц, контрольно-надзорные органы, административное давление, профилактический визит, меры стимулирования добросовестности.*

В настоящее время проблема реформирования контрольно-надзорной деятельности приобрела важнейшее теоретическое и практическое значение в нашем государстве. Все социальные, политические и экономические реформы в Российской Федерации были начаты давным-давно, и несколько десятилетий назад предпринимались различные попытки существенно изменить функции и задачи контрольно-надзорных органов на всех уровнях государственной власти, организаций, учреждений и предприятий.

В рамках крупнейшей реформы контрольно-надзорной деятельности принят Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», вступивший в силу 1 июля 2021 г., устанавливающий новые подходы к организации и осуществлению государственного и муниципального контроля. В ФЗ закреплен приоритет профилактических мероприятий по отношению к контрольно-надзорным мероприятиям, ориентированных не на наказание, а на соблюдение предъявляемых требований.

В словарях русского языка *профилактика* трактуется как совокупность предупредительных мероприятий, направленных на сохранение и укрепление нормального состояния, порядка».

Согласно ст. 45 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», установлен список, определены виды профилактических мероприятий, такие, как «инфо-

мирование, обобщение правоприменительной практики, меры стимулирования добросовестности, объявление предостережения, консультирование, самообследование, профилактический визит».

Глава 10 ФЗ № 248 «О государственном контроле» определяет порядок осуществления профилактических мероприятий, в ходе которых осуществляется взаимодействие с подконтрольными лицами с согласия самих подконтрольных лиц или по их инициативе. Следующие процедуры классифицируются законодателем как превентивные меры [4, с. 272].

Контрольно-надзорные органы информируют подконтрольных лиц и других заинтересованных лиц о соблюдении обязательных требований через Интернет и средства массовой информации, а именно об обязанности контрольно-надзорных органов размещать информацию, в том числе руководящие указания, в том числе о соблюдении обязательных требований, всевозможные перечни, а также тексты нормативных правовых актов в сфере государственного контроля – надзор и соблюдение обязательных требований. Также хотелось бы выделить информацию о методах и процедуре самопроверки и утвержденных контрольных списках для самопроверки, которые являются отдельным видом профилактических мер.

Самостоятельная оценка контролируемыми лицами соблюдения ими обязательных требований осуществляется в автоматизированном режиме. Если в результате самообследования получена высокая оценка, контролируемое лицо вправе принять декларацию соблюдения обязательных требований, сведения о которой лицо имеет право разместить в сети Интернет, в принадлежащих ему помещениях и использовать в рекламной продукции. Вместе с тем еще в 2016 г. была введена возможность в обязательном порядке использовать проверочные листы, разработанные органом государственного контроля-надзора, включающие в себя перечни вопросов, ответы на которые однозначно свидетельствуют о соблюдении или несоблюдении проверяемым лицом обязательных требований. Консультирование осуществляется без взимания платы, по телефону, посредством видеоконференцсвязи, на личном приеме либо в ходе проведения профилактического мероприятия и контрольно-надзорных мероприятий. Регламентируется положением о виде контроля, в т. ч. по перечню вопросов, по которым осуществляется консультирование. В результате консультирования информация в письменной форме не предоставляется. Также не может предоставляться информация, содержащая оценку конкретных контрольно-надзорных мероприятий и результаты проведенных экспертизы, испытаний. Вместе с тем информация, полученная в ходе консультирования, не может быть использована в целях оценки соблюдения обязательных требований. Определяется учёт консультирований, что позволяет выявить однотипные обращения и разместить на официальном сайте в сети Интернет письменные разъяснения по таким обращениям [4, с. 275].

Особенностями профилактического визита являются порядок и цели его проведения, его рекомендательный характер, а также запрет на выдачу, как основной результат прочих закрепленных законом мероприятий, предписаний об устранении нарушений обязательных требований; все разъяснения, направленные в адрес подконтрольного лица, носят рекомендательный характер. Как сообщил глава Минэкономразвития России Максим Решетников 5 сентября 2021 г. на встрече с предпринимателями Мордовии в ходе рабочей поездки в регион, [5, с. 502].

При этом следует отметить, что контролирующие органы при проведении данного профилактического мероприятия в отношении объектов надзора, в том числе при предложении проведения профилактического визита лицам, приступающим к осу

ществлению деятельности в определенной сфере, не позднее чем в течение одного года с момента начала такой деятельности, обязаны уведомить о принятом решении контролируемое лицо не позднее чем за пять рабочих дней до даты его проведения. Указанное условие обязательного уведомления о мероприятии является единственным закрепленным законом случаем подобного уведомления субъектов хозяйствования о предстоящих контрольно-надзорных мероприятиях за столь длительный срок, что дает основания полагать о возможности объекта надзора осуществить подготовку к его проведению, в том числе и по устранению имеющихся на момент уведомления нарушений обязательных требований.

При этом согласно п. 6 ст. 52 ФЗ № 248-ФЗ «контролируемое лицо вправе отказаться от проведения обязательного профилактического визита, уведомив об этом контрольный (надзорный) орган не позднее чем за три рабочих дня до даты его проведения», но в законе не предусмотрен дальнейший порядок действий. Указанный факт является исключительным и заслуживающим внимания, поскольку до настоящего времени на законодательном уровне не закреплен порядок действий контрольно-надзорного органа в случае получения такого уведомления, и данный вопрос до настоящего времени остается открытым. Законодателю необходимо внести дополнения, которые будут регулировать это направление. Полагаем целесообразным закрепление на законодательном уровне порядка проведения профилактического визита [5, с. 503].

Так как профилактические мероприятия имеют консультационный, разъяснительный характер и предполагают отсутствие мер административного давления, то, по сути, контролируемым объектам нет необходимости отказываться от профилактического визита. А если контролируемый объект и воспользовался своим правом отказаться, то должен в своем уведомлении об отказе обосновать его и отложить профилактический визит на какой-то фиксированный срок (но не более двух недель), согласованный между контролируемым органом и подконтрольным объектом, с целью выполнения намеченного рабочего плана и поставленных задач. Так как, согласно методическим рекомендациям по разработке и утверждению контрольными органами программы профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, «определен перечень разделов, из которых состоит программа. Для каждого вида профилактических мероприятий, включаемых в нее, определяются подразделения и должностные лица контрольного органа, ответственные за их реализацию. Разработанный указанным органом проект программы подлежит общественному обсуждению. Для этого он размещается на сайте контрольного органа. Результаты обсуждения размещаются на том же сайте. Далее проект направляется в общественный совет при контрольном органе для его обсуждения. После этого программа утверждается уполномоченным должностным лицом и размещается на сайте контрольного органа в течение 5 дней со дня принятия. Строится программа на основе анализа профилактических мероприятий, закрепленных положением о виде контроля, а контрольный орган муниципального образования обязан проводить профилактические мероприятия, предусмотренные программой, и вправе также проводить мероприятия, которые не включил в программу. По окончании года контрольный орган подводит итоги реализации программы профилактики, размещая отчет на сайте контрольного органа» [5, с. 504].

Обобщение правоприменительной практики, результатом которого является доклад о правоприменительной практике по каждому осуществляющему виду контроля, включается в ежегодный доклад контрольно-надзорного органа о состоянии государственного контроля-надзора. Контрольно-надзорный орган обеспечивает публичное обсуждение проекта доклада о правоприменительной практике, а утвержденный прика-

зом руководителя контрольно-надзорного органа доклад размещается на официальном сайте в сети Интернет. Вместе с тем законом определены и задачи данного вида профилактического мероприятия, в том числе подготовка предложений по актуализации обязательных требований. Учитывая положения Федерального закона от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», нормативно-правовые акты, содержащие обязательные требования, предусматривают срок действия, который не может превышать шести лет со дня вступления в силу, однако решение о его продлении может быть принято по результатам оценки применения обязательных требований. Таким образом, оценку тех или иных обязательных требований возможно провести, основываясь на докладах о правоприменительной практике, что позволит сохранить результат, достигнутый Правительством Российской Федерации в ходе осуществления механизма «регуляторная гильотина» в рамках реформы контрольной надзорной деятельности [4, с. 275].

Также задачей обобщения правоприменительной практики является статистическое выявление как типичных нарушений обязательных требований, так и причин и условий, способствующих возникновению таких нарушений. Вместе с тем анализ правоприменительной практики должен способствовать выявлению источников и фактов риска причинения вреда.

С целью мотивации контролируемых лиц к соблюдению обязательных требований предусмотрены меры, направленные на нематериальное поощрение добросовестных контролируемых лиц, установленные положением о виде контроля, как и порядок оценки добросовестности. При оценке добросовестности контролируемых лиц могут учитываться такие сведения (при их наличии), как реализация контролируемым лицом мероприятий по снижению риска причинения вреда и его предотвращению, наличие внедренных сертифицированных систем внутреннего контроля и независимая оценка соблюдения обязательных требований, а также доступность информации контролируемого лица для контрольно-надзорных органов. Соответствие контролируемого лица критериям добросовестности оценивается за период от одного года до трех лет в зависимости от категории риска. Информирование, хоть и выделено законодателем в отдельный вид профилактических мероприятий, является элементом каждого вида таких мероприятий в отдельности. В данном случае информация о мерах стимулирования добросовестности контролируемых лиц, порядок и условия применения соответствующих мер, в том числе методики и критерии оценки, размещаются на официальном сайте в сети Интернет. Разделом 5.6 Стандарта предусмотрена возможность внесения подконтрольного субъекта в реестр («белый список») добросовестных подконтрольных субъектов и рейтинг социальной ответственности подконтрольных субъектов, которые формируются и ведутся контрольно-надзорными органами и публикуются на официальном сайте в сети Интернет.

Введение в 2017 г. процедуры выдачи контролирующими органами предостережений о недопустимости нарушений обязательных требований регламентировано согласно правилам, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации 10 февраля 2017 г. № 166. Возможность объявления предостережения при наличии признаков возможных нарушений либо о непосредственных нарушениях обязательных требований во многих случаях может заменить проведение внеплановых контрольно-надзорных мероприятий, однако может применяться лишь в отношении негрубых нарушений, что дает контролируемому лицу возможность исправить их и избежать возможных неблагоприятных последствий, в т. ч. в виде причинения вреда. Минэкономразвития отмечает невыполнение в прошедшем году рядом федеральных органов исполнительной власти положений Федерального закона № 294-ФЗ, касающихся введе-

ния в качестве профилактической меры выдачи контролирующими органами хозяйствующим субъектам предостережений о недопустимости нарушений обязательных требований и проведения внеплановых проверок в отношении тех хозяйствующих субъектов, которыми не были устраниены обстоятельства, послужившие основанием для выдачи им предостережений. Важным элементом комплекса мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований являются инструменты по их предупреждению, таковым и является предостережение о недопустимости нарушений обязательных требований [4, с .276].

Федеральным законом от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» предусмотрены специальные режимы государственного контроля-надзора, например, – мониторинг, порядок организации которого устанавливается положением о виде контроля, соглашением между контрольно-надзорным органом и контролируемым лицом и основан на добровольном участии контролируемого лица. Минэкономразвития относит данный режим к профилактической деятельности контролирующих органов. Вместе с тем техническое оснащение и сопровождение мониторинга на объектах контролируемого лица производятся за счет контролируемого лица. Таким образом, хоть процедура мониторинга является добровольной, она несет в себе как административную, так и финансовую нагрузку на контролируемое лицо.

Согласно глава 10 Федерального закона № 248-ФЗ «О государственном контроле» органам исполнительной власти дан широкий диапазон инструментов для осуществления профилактических мероприятий. Законом представлены как общие профилактические мероприятия, так специальные и индивидуальные, что способствует снижению ущерба охраняемым законом ценностям, а также материального ущерба по контролируемым видам рисков.

Такой подход законодателя позволит снизить выявленное увеличение проводимых проверок путем применения профилактических мероприятий вместо проведения внеплановых проверок, что приведет к снижению административной нагрузки на организации и граждан, осуществляющих предпринимательскую и иные виды деятельности.

Литература

1. Российская Федерация. Законы. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 05.12.2022) // СПС КонсультантПлюс https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_358750/ (дата обращения: 16.11.2022).
2. Антонова Н.А. Особенности правового регулирования контрольной деятельности государства на современном этапе // Вестник Тверского государственного университета. Сер.: Право. 2020. № 4 (64). – С. 23–29.
3. Анкудинова Я.С. Генезис научных взглядов в сфере определения сущности контрольно-надзорной деятельности // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. 2021. Т. 7, № 4. – С. 299–307.
4. Божукова Е.М., Чечулина А.А. Реформа контрольной (надзорной) деятельности // Вопросы российского и международного права. 2021. Т. 11, № 3А. – С. 101–110.
5. Горбунов В.А. Реформирование контрольно-надзорной деятельности // Источник. 2022. № 1. – С. 5–6.
6. Комов В.Э., Кабалинский А.И. Обоснование повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности на региональном уровне // Вестник Тульского филиала Финуниверситета. 2020. № 1. – С. 183–186.

7. Косарев Д.В. Комплекс мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований в Российской Федерации // Проблемы защиты прав: история и современность; материалы XV Международной научно-практической конференции, г. Санкт-Петербург, 29 октября 2020 г. – СПб.: Ленинградский государственный университет имени А.С. Пушкина, 2021. – С. 272–277.

8. Максудова С.С. Профилактический визит как новый вид мероприятия в контрольно-надзорной деятельности // Охрана и защита прав и законных интересов в современном праве: сборник статей по результатам Международной научно-практической конференции; в 2 т. (г. Симферополь, 10 декабря 2021 г.). – Симферополь: «Издательство типография «Ариал», 2022. – С. 500–504.

9. Сиваков О.В. Новое в законодательстве об осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Актуальные проблемы современного законодательства Российской Федерации: сборник статей. – М.: Саратовский источник, 2021. – С. 144–148.

10. Федорович Г.В. Безопасность и охрана труда на основе федеральных законов о контрольно-надзорной деятельности // Безопасность и охрана труда. 2020. № 3 (84). – С. 5–15.

11. Харченко К.В. Совершенствование контрольно-надзорной деятельности: социально-правовой смысл и правоприменительная практика (взаимодействие центра и регионов) // Мониторинг правоприменения. 2020. № 3 (36). – С. 66–72.

Поступила в редакцию 6 октября 2022 г.

UDC 340.342

DOI: 10.21779/2500-1930-2022-37-4-92–97

Preventive Measures in the Light of New Legislation

D.G. Naranova, M.Sh. Kadimova

*Dagestan State University; Russia, 367000, Republic of Dagestan, Makhachkala,
M. Gadzhiev st., 43a; mingteeva@bk.ru, manna.kadimova@mail.ru*

As part of the reform of control and supervisory activities, Federal Law No. 248-FZ of July 31, 2020 “On State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation” was adopted, significantly changing the current procedure for organizing and implementing control and supervisory measures in relation to legal entities and individual entrepreneurs.

The article analyzes preventive measures in the system of state control (supervision) in the Russian Federation. Control and supervisory activities have a significant impact on the country's economy, which increases the attention of economic entities to this issue in order to protect their civil rights when exercising such control.

The stages of modernization of preventive measures of control and supervisory activities of the state are considered. The article also discusses the importance of a preventive visit as a new type of control, the results and effectiveness of its application.

Keywords: *prevention, state control-supervision, protection of the rights of legal entities, control and supervisory authorities, administrative pressure, preventive visit, measures to stimulate integrity.*

Received 6 October 2022