

УДК 347, 346.9

Новые правовые инструменты профилактики рисков причинения вреда (ущерба) при осуществлении государственного регулирования предпринимательской деятельности



Костина К.В.

Кандидат юридических наук,
доцент кафедры профилактической медицины и экологии человека
Казанского государственного медицинского университета



Имамов А.А.

Доктор медицинских наук, профессор,
заведующий кафедрой профилактической медицины и экологии человека
Казанского государственного медицинского университета

В статье рассмотрены понятие, сущность профилактических визитов, мер стимулирования добросовестности и самообследования как новейших инструментов профилактики рисков причинения вреда при осуществлении предпринимательской деятельности. Некоторые элементы реализации данных инструментов проиллюстрированы на примере деятельности Роспотребнадзора. Представлен вывод о том, что нормы, устанавливающие рассмотренный инструментарий, дают необходимый толчок развитию института поощрительных норм, так и не получившего должного развития.

Ключевые слова: предпринимательская деятельность, профилактика рисков причинения вреда, государственное регулирование, профилактический визит, меры стимулирования добросовестности, самообследование

Обеспечение роста экономики России в новых международных условиях в большой степени обусловливается эффективностью взаимодействия государства и бизнес-сообщества. Одним из средств государственного регулирования экономики и предпринимательской деятельности является государственный контроль, цель которого – достижение баланса частных и публичных интересов. Во имя достижения указанной цели на протяжении последних лет осуществляется планомерная реформа контрольно-надзорной деятельности, снижающая административную нагрузку на хозяйствующих субъектов, осуществляющих предпринимательскую деятельность.

В связи с этим актуальным становится поиск новых направлений усовершенствования инструмен-

тов и механизмов государственного регулирования предпринимательства. Одним из таких новых и, по нашему мнению, высокоэффективных инструментов является профилактика рисков причинения вреда.

Одной из ключевых задач профилактической деятельности является изменение облика контрольно-надзорных органов, переориентация их деятельности с поиска нарушений на их предотвращение и минимизацию вреда охраняемым законом ценностям [1].

Начало развития отдельных институтов системы профилактики было положено еще в 2016 г. с принятием ряда актов Правительства Российской Федерации, которыми закреплены правила составления и направления предостережений о недопустимости

нарушения обязательных требований и определены общие требования к разработке и утверждению проверочных листов (списков контрольных вопросов) [2-3].

Для внедрения системы профилактики в работу контролирующих органов Минэкономразвития России в 2016 г. обеспечило внесение изменений в Федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [4]. В частности, закон был дополнен положениями по использованию инструментов профилактической деятельности, таких как размещение на официальных сайтах перечней нормативных правовых актов с требованиями, оценка соблюдения которых является предметом контроля; информирование по вопросам соблюдения обязательных требований; обобщение практики осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля; выдача предостережений о недопустимости нарушения обязательных требований.

Новый виток развития институт профилактики рисков причинения вреда при осуществлении предпринимательской деятельности получил в связи с вступлением в силу с 01.07.2021 г. Федерального закона от 31.07.2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [5] (далее – Закон о государственном контроле), которым установлен приоритет профилактических мероприятий по отношению к контрольным (надзорным). Вопросам профилактики рисков посвящен отдельный раздел и введены, отсутствующие ранее в российском законодательстве, профилактические мероприятия.

Все вышеизложенное указывает на особую актуальность и своевременность исследований института профилактики. Кроме того, непростая экономическая ситуация в России, возникшая после событий февраля 2022 г., и принятое в связи с этим решение Правительства Российской Федерации о введении второго масштабного «моратория» на осуществление всех видов контрольных (надзорных) мероприятий в отношении бизнеса (за исключением случаев непосредственной угрозы вреда жизни или тяжкого вреда здоровью) [2] указывают на применение контролирующими органами единственно возможного в 2022 г. инструментария – профилактических мероприятий.

В настоящее время контролирующие органы могут проводить следующие виды профилактических мероприятий: информирование; обобщение правоприменительной практики; меры стимулирования добросовестности; объявление предостережения; консультирование; самообследование; профилактический визит.

В связи с тем, что информирование, консультирование, обобщение правоприменительной прак-

тики, объявление предостережения как профилактические мероприятия уже известны и вопросы их применения так или иначе затрагивались в научных изысканиях, в том числе и авторами настоящей статьи [6-8], то наибольший исследовательский интерес представляют недавно введенные в правоприменительную практику такие профилактические мероприятия, как профилактический визит, самообследование, стимулирование добросовестности, на которых мы и остановимся далее.

Профилактический визит. Профилактический визит представляет собой беседу инспектора с представителем бизнес-сообщества, которая может проводиться по месту осуществления деятельности (например, на предприятии общественного питания, на территории гостиницы, в магазине) либо дистанционно – путем использования видеоконференц-связи.

В ходе такого визита хозяйствующий субъект информируется об обязательных требованиях, предъявляемых к его деятельности либо к объектам, которые он использует, о видах и порядке осуществления контрольных (надзорных) мероприятий, об отнесении его к соответствующей категории риска и о рекомендуемых способах ее снижения.

Профилактический визит может быть сопряжен с проведением еще одного профилактического мероприятия – консультирования, а также сбором сведений, необходимых для отнесения объектов контроля к категориям риска.

При консультировании инспектором даются подробные разъяснения по выше обозначенным вопросам, возникшим у хозяйствующего субъекта. В целях сбора сведений, необходимых для отнесения объектов контроля к категориям риска, инспектором заполняется и подписывается у представителя хозяйствующего субъекта лист с перечнем сведений, необходимых для отнесения объектов контроля к категориям риска (например, численность сотрудников и посетителей, объемы и виды выпускаемой продукции и т.п.).

При этом законодательно установлены ограничения при проведении профилактического визита и консультирования, к которым относятся:

- запрет на оценку конкретного контрольного (надзорного) мероприятия и проводимых в рамках него экспертиз, испытаний, а также решений или действий инспектора;
- конфиденциальность информации, полученной инспектором;
- рекомендательный характер представленных разъяснений и их добровольность.

Несмотря на присутствующий в Законе о государственном контроле термин «обязательный профилактический визит», проведение данного мероприятия является добровольным. Хозяйствующий субъект вправе отказаться от проведения профилак-

тического визита, уведомив об этом государственный орган за три рабочих дня до его начала.

Полагаем, что законодатель, употребляя категорию «обязательный профилактический визит», имеет в виду, что в некоторых случаях инициирование профилактического визита является обязательным для контролирующего органа. Например, для Роспотребнадзора обязательными являются профилактические визиты в отношении хозяйствующих субъектов, приступающих к осуществлению деятельности в сфере продажи товаров, оказания услуг (выполнения работ), не позднее чем в течение одного года со дня начала такой деятельности. Так, если кафе «Париж», принадлежащее ООО «Солнце-2», приступило к оказанию услуг по организации общественного питания потребителям с 01.01.2022 г., то не позднее 31.12.2022 г. Роспотребнадзор должен инициировать профилактический визит в данное кафе. Очевидно, что в указанный промежуток времени кафе еще не подвергнется плановой проверке со стороны ведомства (с учетом даты начала осуществления деятельности, сроков формирования и утверждения единого плана плановых проверок Генеральной Прокуратурой России), но уже будет информировано о существующих требованиях по организации своего бизнеса и возможных рисках их нарушения.

Однако законодатель предусмотрел и вероятность нестандартного развития событий – ситуации, при которой инспектор столкнется с грубыми нарушениями, которые представляют явную непосредственную угрозу причинения вреда (ущерба) жизни, здоровью людей. В таком случае нарушения отражаются в акте по результатам проведения профилактического визита, а также фиксируются фото- и видеосъемкой. Материалы, подтверждающие грубые нарушения, являются основаниями для принятия решения о проведении контрольных (надзорных) мероприятий, например, традиционной внеплановой выездной проверки.

Самообследование. Под самообследованием понимается добровольная и самостоятельная, осуществляемая в автоматизированном режиме оценка хозяйствующим субъектом уровня соблюдения им самим обязательных требований.

Самостоятельность в данном случае выражается в том, что эту оценку проводит предприниматель без какого-либо участия инспектора контролирующего органа. Автоматизированный режим, который предлагает использовать законодатель, по нашему мнению, может найти свое воплощение в системе тестирования на официальном сайте контролирующего органа в сети Интернет (автоматизированный вопросник или проверочный лист самообследования).

Контролируемые лица, получившие высокую оценку по итогам такого самостоятельного аудита, вправе принять декларацию соблюдения обязатель-

ных требований, действующую не менее одного года и не более трех лет с момента ее регистрации. Представитель бизнес-сообщества, прошедший успешно самообследование, имеет право разместить сведения о подтверждающей это декларации на своих объектах торговли (оказания услуг) на сайте, также использовать в рекламных целях.

Однако в случае, если в последующем при проведении внепланового мероприятия будут выявлены нарушения или факты представления недостоверных сведений при самообследовании, декларация соблюдения обязательных требований будет аннулирована. По истечении срока, определяемого контролирующим органом, хозяйствующий субъект может вновь пройти самообследование и принять декларацию повторно. Например, Роспотребнадзором такой срок определен в три месяца после исполнения решения, принятого по результатам проверки по вопросам защиты прав потребителей.

Конечно, о разностороннем анализе практического воплощения данного инструмента профилактики пока сложно говорить, т.к. в свою деятельность данный инструмент пока внедрил только Рособнадзор. Однако, по нашему мнению, желательно было бы предусмотреть приложение к такой декларации в виде диагностической карты. Это позволит иметь более подробное представление о тех требованиях, соблюдение которых декларирует предприниматель.

Меры стимулирования добросовестности. Меры стимулирования добросовестности можно определить как вид профилактического мероприятия, проводимого контролирующим органом в целях мотивации бизнеса к соблюдению обязательных требований и направленного на нематериальное поощрение добросовестных хозяйствующих субъектов.

К видам такого нематериального стимулирования предпринимателей относятся:

1) возможность проведения инспекционного визита, выездной проверки с использованием средств дистанционного взаимодействия;

2) присуждение контролируемому лицу репутационного статуса, обозначающего добросовестное соблюдение обязательных требований, и предоставление предпринимателю права публично размещать данную информацию в открытых источниках, в том числе в информационных и рекламных. К репутационному статусу относится присуждение «звания лучшего» в определенных номинациях, например, «Лучший отель Татарстана», «Лучший производитель мясных полуфабрикатов г. Казани» и т.п.

3) выдвижение представителей хозяйствующего субъекта в общественные и иные формирования при контролирующем органе.

Порядок оценки добросовестности контролируемых лиц, в том числе критерии добросовестности, устанавливается положением о виде контроля. Так,

в сфере защиты прав потребителей критериями добросовестности являются: отсутствие выявленных нарушений производств по делам об административных правонарушениях, привлечения к уголовной ответственности, отсутствие случаев объявления контролируемому лицу предостережений о недопустимости нарушений обязательных требований; отсутствие исковых заявлений о защите прав потребителей, удовлетворенных судебными органами; реализация мероприятий, направленных на профилактику нарушений обязательных требований, указанных хозяйствующим субъектом при обращении с целью оценки его добросовестности и др. [9].

Таким образом, в заключение следует отметить, что внедрение в практику работы контролирующих органов новых мер профилактики рисков причинения вреда (ущерба) необходимо и своевременно. Новые правовые инструменты призваны значительно повысить эффективность правового регулирования предпринимательской деятельности, установить и удерживать баланс между государственной силой и бизнесом, коммерческими стремлениями субъектов предпринимательства и безопасностью общества.

Полагаем, что основными принципами, которыми должна руководствоваться вся система профилактики в современной России, являются добровольность и диспозитивность – отсутствие принуждения подконтрольных субъектов к каким-либо действиям и неблагоприятных юридических последствий для подконтрольных субъектов, в отношении которых реализуются профилактические мероприятия.

Кроме того, положения Закона о государственном контроле (надзоре), установившие порядок осуществления рассмотренных профилактических мероприятий, дают необходимый толчок развитию института поощрительных норм, так и не получившего должного развития в механизме правового регулирования предпринимательской деятельности в России.

Литература:

1. Паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» (приложение к протоколу президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 21.12.2016 г. № 12) // СПС КонсультантПлюс.
2. Постановление Правительства Российской Федерации от 10.03.2022 г. № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» // СЗ РФ. – 2022. – № 11. – Ст. 1715.
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 10.02.2017 г. № 166 «Об утверждении Правил составления и направления предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований, подачи юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем возражений на такое предостережение и их рассмотрения, уведомления об исполнении такого предостережения» // СЗ РФ. – 2017. – № 8. – Ст. 1239.
4. Федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. – 2008. – № 52 (ч. I). – Ст. 6249.
5. Федеральный закон от 31.07.2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2020. – № 31 (ч. I). – Ст. 5007.
6. Имамов А.А., Костина К.В. Проведение проверок деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в свете изменений действующего законодательства о государственном контроле (надзоре) // Вестник экономики, права и социологии. – 2018. – № 1. – С. 96-99.
7. Артамонов А.Н. О правовой природе предостережения // Вестник Брянского государственного университета. – 2019. – № 3 (41). – С. 131-135.
8. Постановление Правительства РФ от 13.02.2017 г. № 177 «Об утверждении общих требований к разработке и утверждению проверочных листов (списков контрольных вопросов)» // СЗ РФ. – 2017. – № 9. – Ст. 1359.
9. Постановление Правительства РФ от 25.06.2021 г. № 1005 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области защиты прав потребителей» // СЗ РФ. – 2021. – № 27 (ч. II). – Ст. 5392.

New Legal Instruments for the Prevention of Risks of Harm (Damage) in the Implementation of State Regulation of Entrepreneurial Activity

Kostina K.V., Imamov A.A.
Kazan State Medical University

The article discusses the concept and essence of preventive visits, measures to stimulate conscientiousness and self-examination as the latest tools for preventing the risks of harm in the implementation of entrepreneurial activity. Some elements of the implementation of these tools are illustrated by the example of the activities of Rospotrebnadzor. The conclusion is presented that the norms establishing the considered tools give the necessary impetus to the development of the institute of incentive norms, which has not received proper development.

Key words: entrepreneurial activity, prevention of risks of harm, state regulation, preventive visit, measures to stimulate conscientiousness, self-examination

