

УДК 342.9
DOI 10.52452/19931778_2024_1_145

ВНЕДРЕНИЕ ПРОВЕРОЧНЫХ ЛИСТОВ КАК ОДНОГО ИЗ МЕХАНИЗМОВ ПРОФИЛАКТИЧЕСКОГО НАПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА)

© 2024 г.

Е.Н. Смирнова

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

katrinsmirnova0705@gmail.com

Поступила в редакцию 31.10.2023

Проанализировано такое профилактическое мероприятие современной реформы контроля и надзора, как введение проверочных листов, используемых при организации государственного контроля (надзора). Использование проверочных листов (чек-листов, списков контрольных вопросов) является обязательным, в связи с чем автором исследована правовая база их внедрения, определены основные проблемы данного процесса.

Ключевые слова: административное право, государственное управление, контроль, превенция, профилактика, обязательные требования, нарушения обязательных требований, проверочные листы, чек-лист.

За последние годы в Российской Федерации была проведена колоссальная работа, направленная на реформирование контрольно-надзорной деятельности. Приоритетная программа «Реформа контрольной и надзорной деятельности» [1] уже привнесла огромный вклад в организацию государственного контроля (надзора). Одним из важнейших направлений указанной программы является комплексная профилактика нарушений обязательных требований при осуществлении контрольно-надзорной деятельности.

В свою очередь профилактика нарушений обязательных требований является важным направлением деятельности органов исполнительной власти, осуществляющих функции контроля и надзора, и заслуживает особого внимания. Особое и значимое место предупреждения предусмотрено и самим определением государственного контроля, муниципального контроля в Российской Федерации, под которым понимается деятельность контрольных (надзорных) органов, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, осуществляемая в пределах полномочий указанных органов посредством профилактики нарушений обязательных требований, оценки соблюдения гражданами и организациями обязательных требований, выявления их нарушений, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений обязательных требований, устранению их последствий и (или) восстановлению правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений [2], что определяет предупреждение

как одну из трех форм государственного контроля. При этом необходимо согласиться с профессором А.В. Мартыновым, который отмечает, что в отличие от практической деятельности, которая относительно недавно начала считать профилактическую деятельность системообразующей и равной по своему значению иным формам контрольно-надзорной деятельности, на теоретическом уровне достаточно часто подчеркивается предупредительный характер государственного контроля и надзора, который означает специализированную деятельность уполномоченных органов исполнительной власти по недопущению нарушения определенных норм и правил (обязательные требования), а равно по предотвращению неблагоприятных последствий, например аварий на промышленных предприятиях, экологических катастроф и т.п. [3].

Если при характеристике государственного контроля учеными делается акцент на свойствах корректировки деятельности подконтрольного объекта, то применительно к характеристике государственного (административного) надзора отмечается именно его предупредительная направленность¹. При этом многими учеными говорится о единой правовой природе предупредительной и профилактической деятельности².

Профилактическое направление государственного контроля (надзора) берет свое начало с внесения изменений в Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального кон-

троля» [6] (далее – Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ) путем добавления статьи 8.2, которая определила перечень профилактических мероприятий, а также порядок их проведения.

Использование в контрольно-надзорной деятельности проверочных листов не было отнесено к профилактическим мероприятиям согласно юридической технике построения Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ, однако законодатель согласно ч. 11.1 ст. 9 названного закона определял обязанность использования проверочных листов при проведении плановых проверок в случае, если такая обязанность установлена в положении о виде контроля (надзора) или в порядке организации и проведения отдельных видов контроля (надзора).

Как справедливо отмечают С.М. Зырянов и А.В. Калмыкова, целесообразность внедрения в практику осуществления государственного контроля (надзора) проверочных листов обусловлена прежде всего сложностью, а порой и невозможностью упорядочить подлежащие проверке обязательные требования иными средствами [7]. На необходимость обеспечения определенности предмета проверки, систематизации и актуализации обязательных требований, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по государственному контролю (надзору), неоднократно указывалось и в юридической литературе³.

При этом новый базовый закон, регулирующий организацию государственного контроля (надзора), – Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ) – определил место нормам, посвященным проверочным листам, в главе 10 «Профилактические мероприятия», но обозначил их особое место, не включив их в систему профилактических мероприятий, определенных ст. 45. Однако, по нашему мнению, внедрение в деятельность контрольно-надзорных органов проверочных листов необходимо считать частью системы профилактики по следующим основаниям.

Согласно разделу 2.2 Стандарта комплексной профилактики рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям целями профилактики выступают:

1) предотвращение риска причинения вреда и снижение уровня ущерба охраняемым законом ценностям вследствие нарушений обязательных требований;

2) предупреждение нарушений обязательных требований в подконтрольной сфере общественных отношений;

3) увеличение доли законопослушных подконтрольных субъектов;

4) устранение существующих и потенциальных условий, причин и факторов, способных привести к нарушению обязательных требований и причинению вреда охраняемым законом ценностям;

5) формирование моделей социально ответственного, добросовестного, правового поведения подконтрольных субъектов [9].

Использование проверочных листов контролирующими субъектами способствует реализации всех обозначенных в Стандарте комплексной профилактики рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям целей в полном объеме и по праву заслуживает того, чтобы считаться средством, имеющим профилактическую направленность.

Общие требования к разработке и утверждению проверочных листов утверждены Постановлением Правительства РФ от 13.02.2017 № 177 «Об утверждении общих требований к разработке и утверждению проверочных листов (списков контрольных вопросов)» [10], а также Постановлением Правительства РФ от 27.10.2021 № 1844 «Об утверждении требований к разработке, содержанию, общественному обсуждению проектов форм проверочных листов, утверждению, применению, актуализации форм проверочных листов, а также случаев обязательного применения проверочных листов» [11].

При этом пунктом 9 Постановления Правительства РФ от 27.10.2021 № 1844 «Об утверждении требований к разработке, содержанию, общественному обсуждению проектов форм проверочных листов, утверждению, применению, актуализации форм проверочных листов, а также случаев обязательного применения проверочных листов» закреплено, что в случае если положением о виде контроля предусмотрено проведение профилактических мероприятий в форме самообследования, формы проверочных листов подлежат размещению на официальном сайте контрольного (надзорного) органа в сети Интернет в формате, позволяющем проведение гражданами, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями самостоятельной оценки соблюдения обязательных требований (самообследования).

На сегодняшний день возможность использования такого вида профилактического мероприятия, как самообследование, закреплена далеко не во всех положениях о виде контроля, но в качестве примера положения, где такая профилактическая мера допускается, можно привести положение о федеральном государственном контроле (надзоре) в области транспортной без-

опасности, положение о государственном контроле (надзоре) в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, положение о государственном контроле (надзоре) в области гражданской авиации и др.⁴

Кроме того, говоря о внедрении проверочных листов в контрольно-надзорную деятельность, необходимо отметить, что в практике использования названного средства контрольно-надзорной деятельности существует ряд трудностей в практике применения, а также и недостатки самих проверочных листов.

Говоря непосредственно о практическом использовании проверочных листов, необходимо отметить неоднородность во внедрении их в практическую деятельность контрольно-надзорных органов. Так, как отмечают В.И. Майоров и В.В. Денисенко, в органах Госавтоинспекции МВД России встречаются такие препятствия, как недостаточная осведомленность поднадзорных юридических лиц и индивидуальных предпринимателей о содержании проверочных листов; постоянные изменения законодательства, которые не сопровождаются актуализацией вопросов в чек-листах, что приводит к их устареванию; отнесение деятельности большого числа поднадзорных субъектов к категории низкого риска (в рамках которой плановые проверки проводятся не чаще, чем раз в десять лет), в результате чего снижается интерес данных субъектов к содержанию проверочных листов и др. [12].

О.С. Юнцова, О.В. Войтенко, А.Е. Савенкова, анализируя содержательную составляющую проверочных листов, используемых при осуществлении государственного надзора МЧС России, выделяют следующие недостатки: 1) содержание вопросов первых страниц проверочных листов имеет обобщенный характер, например обобщение всех нарушений систем автоматической пожарной сигнализации (АПС); 2) невозможность применения проверочных листов в помещениях с разными классами функциональной пожарной опасности. Тем самым возникает проблема применения нескольких проверочных листов, что создает неудобство при проведении проверки [13].

Безусловно, выявленные недостатки проверочных листов носят скорее субъективный характер и не могут отрицательно влиять на общую положительную оценку рассматриваемого профилактического механизма.

При этом нельзя не отметить и положительный опыт контрольно-надзорных органов в вопросе применения проверочных листов. К примеру, Росздравнадзор разработал формы проверочных листов еще в 2017 году и активно ис-

пользует их (например, Приказ Росздравнадзора от 11.02.2022 № 973 «Об утверждении форм проверочных листов (списков контрольных вопросов, ответы на которые свидетельствуют о соблюдении или несоблюдении контролируемым лицом обязательных требований), используемых Федеральной службой по надзору в сфере здравоохранения и ее территориальными органами при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) качества и безопасности медицинской деятельности»).

Федеральная служба по труду и занятости также активно использует проверочные листы, так, ранее действовал Приказ Федеральной службы по труду и занятости от 10 ноября 2017 г. № 655 «Об утверждении форм проверочных листов (списков контрольных вопросов) для осуществления федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права», содержащий в себе формы более сотни проверочных листов. На сегодняшний день формы листов заменены на более актуальные, приказ прекратил свое действие, однако нельзя не отметить тот факт, что Инспекция по труду выступает своеобразным «локомотивом» в вопросе внедрения проверочных листов в контрольно-надзорную деятельность. Во-первых, она одна из первых начала активное использование проверочных листов в своей деятельности, еще с 2013 года, а во-вторых, активно использует цифровые технологии в организации контрольно-надзорной деятельности для внедрения проверочных листов. Так, в 2014 году Инспекция по труду и занятости запустила онлайн-сервис «Электронный инспектор» (<https://онлайн-инспекция.рф/inspector>), с помощью которого контролируемое лицо может осуществить самопроверку соблюдения им обязательных требований, содержащихся в 288 тематических проверочных листах, охватывающих все правоотношения, регулируемые трудовым законодательством, в том числе вопросы охраны труда.

Сервис «Электронный инспектор» обеспечивает определенность и прозрачность проверяемых норм трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, разъясняет требования, которые предъявляются государственными инспекторами труда в ходе проверок, обеспечивает понимание пользователями технологии инспекторской работы [14].

Кроме того, нельзя не обратить внимание, что внедрение проверочных листов в качестве профилактического средства контрольно-надзорной

деятельности решает и такую важную задачу, как снижение уровня коррупции при осуществлении государственного контроля (надзора).

Так, справедливо отмечено профессором А.В. Мартыновым, что активное внедрение механизмов автоматизации контроля за соблюдением антикоррупционного законодательства позволяет повысить уровень открытости и беспристрастности деятельности по выявлению коррупционных правонарушений и более эффективно взаимодействовать правоохранительным органам и государственным органам, осуществляющим контроль и надзор за соблюдением законодательства о противодействии коррупции [15].

Активное использование проверочных листов всеми контрольно-надзорными органами оказало бы благоприятное воздействие на борьбу с коррупционными рисками. Данную позицию подтверждает и тот факт, что Методическими рекомендациями по проведению оценки коррупционных рисков в федеральных органах исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные функции, утвержденными протоколом заседания проектного комитета от 13 июля 2017 г. № 47 (7), в качестве мер по предотвращению и минимизации коррупционных рисков определено именно использование проверочных листов.

Таким образом, стоит отметить, что использование проверочных листов в качестве профилактической меры контрольно-надзорной деятельности решает несколько важных задач. Во-первых, помогает контролируемым лицам в соблюдении обязательных требований, выступающих предметом контрольно-надзорных мероприятий. Во-вторых, выступает в качестве составного элемента механизма профилактического направления контрольно-надзорной деятельности. В-третьих, является эффективной мерой противодействия коррупционным факторам, имеющим место в контрольно-надзорной деятельности.

Примечания

1. [4, с. 395]. См. также: Зырянов С.М. Административный надзор. М.: ИД «Юриспруденция», 2010. С. 17; Зубарев С.М. Система контроля в сфере государственного управления: Монография. М.: Норма; Инфра-М, 2019. С. 30; и др.

2. [5, с. 375–376]. См. также: Молчанов П.В. Профилактика правонарушений в области дорожного движения // Административное право и процесс. 2019. № 5. С. 64.

3. [8]. См. также: Ноздрачев А.Ф., Зырянов С.М., Калмыкова А.В. Реформа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Журнал российского права. 2017. № 9; Административные про-

цедуры и контроль в свете европейского опыта / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ж. Марку. М.: Статут, 2011; Елфимова Е.В., Осинцев Д.В. Вновь о контроле, надзоре и административной юрисдикции // Российский юридический журнал. 2015. № 4; Правовое регулирование государственного контроля: Монография / Отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2012 и др.

4. Постановление Правительства РФ от 29.06.2021 № 1051 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области транспортной безопасности и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 27 (часть III), ст. 5429; Постановление Правительства РФ от 25.06.2021 № 1010 «О федеральном государственном контроле (надзоре) в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» // СЗ РФ. 2021. № 27 (часть II). Ст. 5397; Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1064 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области гражданской авиации» // СЗ РФ. 2021. № 27 (часть III). Ст. 5440.

Список литературы

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 № 12) [Электронный ресурс]. URL: <http://контроль-надзор.рф/> (дата обращения: 06.03.2022).

2. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Российская газета. 05.08.2020. № 171.

3. Мартынов А.В. Использование современных цифровых технологий при осуществлении профилактической деятельности контрольно-надзорных органов исполнительной власти // Юрист. 2020. № 10. С. 48–56.

4. Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник для вузов. М.: Норма, 2001.

5. Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. М.: Норма, 2008.

6. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. № 52 (ч. 1). 2008. Ст. 6249.

7. Зырянов С.М., Калмыкова А.В. О правовой природе проверочных листов, применяемых при осуществлении государственного контроля (надзора) // Административное право и процесс. 2019. № 4. С. 22–27.

8. Андреев В.К., Андреева Л.В., Арсланов К.М. и др. Право и экономическое развитие: проблемы государственного регулирования экономики: Монография / Отв. ред. В.А. Вайпан, М.А. Егорова. М.: Юстицинформ, 2017.

9. Стандарт комплексной профилактики рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям (утв. Протоколом заседания проектного комитета по основному направлению стратегического развития Российской Федерации «Реформа контрольной и надзорной деятельности» от 27 марта 2018 г. № 2) [Электронный ресурс]. URL: <http://контроль-надзор.рф/> (дата обращения: 06.03.2022).

10. Постановление Правительства РФ от 13.02.2017 № 177 «Об утверждении общих требований к разработке и утверждению проверочных листов (списков контрольных вопросов)» // СЗ РФ. 27.02.2017. № 9. Ст. 1359.

11. Постановление Правительства РФ от 27.10.2021 № 1844 «Об утверждении требований к разработке, содержанию, общественному обсуждению проектов форм проверочных листов, утверждению, применению, актуализации форм проверочных листов, а также случаев обязательного применения проверочных листов» // СЗ РФ. 2021. № 44 (Часть III). Ст. 7443.

12. Майоров В.И., Денисенко В.В. О применении проверочных листов при осуществлении федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения // Современная наука. 2021. № 3. С. 68–72.

13. Юнцова О.С., Войтенко О.В., Савенкова А.Е. Внедрение проверочных листов как одного из направлений реформы контрольно-надзорной деятельности // Научно-аналитический журнал «Вестник Санкт-Петербургского университета Государственной противопожарной службы МЧС России». 2019. № 2. С. 1–7.

14. Мартынов А.В. Обзор законодательства, устанавливающего основные направления и принципы внедрения новых информационных технологий в деятельность органов исполнительной власти, осуществляющих функции контроля и надзора в России // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: Материалы IV Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 90-летию профессора И.А. Склярова, Нижний Новгород, 12 апреля 2018 года / Отв. ред. А.В. Мартынов. Н. Новгород: Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, 2018. С. 8–81.

15. Мартынов А.В., Зарубицкая Т.К. К вопросу о необходимости совершенствования государственного контроля за соблюдением антикоррупционного законодательства Российской Федерации // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2019. № 1. С. 143–156.

INTRODUCTION OF CHECKLISTS AS ONE OF THE MECHANISMS FOR THE PREVENTIVE DIRECTION OF STATE CONTROL (SUPERVISION)

E.N. Smirnova

The article analyzes such a preventive measure of modern control and supervision reform as the introduction of checklists used in organizing state control (supervision). The use of checklists (checklists, checklists) is mandatory, and therefore the author has examined the legal basis for their implementation and identified the main problems of this process.

Keywords: administrative law, public administration, control, prevention, prevention, mandatory requirements, violations of mandatory requirements, checklists, checklist.

References

1. Passport of the priority program «Reform of control and supervisory activities» (appendix to the protocol of the Presidium of the Presidential Council for Strategic Development and Priority Projects dated 21.12.2016 № 12) [Electronic resource]. URL: <http://контроль-надзор.рф/> (Date of access: 06.03.2022).

2. Federal Law № 248-FL dated 31.07.2020 «On State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation» // Rossiyskaya Gazeta. 05.08.2020. № 171.

3. Martynov A.V. The use of modern digital technologies in the implementation of professional activities of control and supervisory bodies of executive power // Lawyer. 2020. № 10. P. 48–56.

4. Bakhrah D.N. Administrative law of Russia: Textbook for universities. M.: Norm, 2001.

5. Vitruk N.V. General theory of the legal status of personality. M.: Norm, 2008.

6. 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» // CL RF. № 52 (part 1). 2008. Art. 6249.

7. Zyryanov S.M., Kalmykova A.V. On the legal nature of checklists used in the implementation of state control (supervision) // Administrative law and process. 2019. № 4. P. 22–27.

8. Andreev V.K., Andreeva L.V., Arslanov K.M. et al. Law and economic development: problems of state regulation of the economy: Monograph / Ed. V.A. Vaypan, M.A. Egorova. M.: Justicinform, 2017.

9. The standard of comprehensive prevention of risks of harm to legally protected values (approved Minutes of the meeting of the project committee on the main direction of strategic development of the Russian Federation «Reform of control and supervisory activities» dated March 27, 2018 № 2) [Electronic resource]. URL: <http://контроль-надзор.рф/> (Date of access: 06.03.2022).

10. Resolution of the Government of the Russian Federation dated 13.02.2017 № 177 «On approval of general requirements for the development and approval of verification lists (lists of control issues)» // CL RF. 27.02.2017. № 9. Art. 1359.

11. Decree of the Government of the Russian Federation dated 27.10.2021 № 1844 «On Approval of requirements for the development, content, public discussion of draft forms of checklists, approval, application, updating of forms of checklists, as well as cases of man-

datory application of checklists» // CL RF. 2021. № 44 (Part III). Art. 7443.

12. Mayorov V.I., Denisenko V.V. On the use of checklists in the implementation of federal state supervision in the field of road safety // Modern science. 2021. № 3. P. 68–72.

13. Yuntsova O.S., Voitenok O.V., Savenkova A.E. Introduction of checklists as one of the directions of the reform of control and supervisory activities // Scientific and analytical journal «Bulletin of the St. Petersburg University of the State Fire Service of the Ministry of Emergency Situations of Russia». 2019. № 2. P. 1–7.

14. Martynov A.V. Review of legislation establishing the main directions and principles of introducing new information technologies into the activities of executive

authorities performing control and supervision functions in Russia // Topical issues of control and supervision in socially significant spheres of activity of society and the state: Materials of the IV All-Russian Scientific and Practical conference dedicated to the 90th anniversary of Professor I.A. Sklyarov, Nizhny Novgorod, April 12, 2018 / Ed. A.V. Martynov. N. Novgorod: National Research Nizhny Novgorod State University named after N.I. Lobachevsky, 2018. P. 8–81.

15. Martynov A.V., Zarubitskaya T.K. On the issue of the need to improve state control over compliance with anti-corruption legislation of the Russian Federation // Vestnik of Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod. 2019. № 1. P. 143–156.