КОНТРОЛЬ (НАДЗОР) ЗА ОБЪЕКТАМИ ИНФРАСТРУКТУРЫ ВНУТРЕННЕГО

ВОДНОГО ТРАНСПОРТА В РАМКАХ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА N 294-ФЗ

И ЗА ЕГО ПРЕДЕЛАМИ

Л.М. МАДАЛИЕВА

Мадалиева Лола Музафаровна, старший государственный инспектор отдела надзора за судоходством, портовой деятельностью и гидротехническими сооружениями Восточно-Сибирского управления государственного речного надзора Федеральной службы по надзору в сфере транспорта, аспирант кафедры конституционного и административного права Байкальского государственного университета экономики и права.

Целями данного исследования являются проведение краткого анализа возможности проведения выездных проверочных мероприятий без согласования с органами прокуратуры, анализ судебных актов.

Ключевые слова: объекты инфраструктуры внутреннего водного транспорта, причал, портовое гидротехническое сооружение, Кодекс внутреннего водного транспорта РФ, Кодекс РФ об административных правонарушениях, судебное толкование, Технический регламент, контроль (надзор).

Control (monitoring) of infrastructural objects of internal water transport within the framework of Federal Law N 294-FL and beyond the limits thereof

L.M. Madalieva

Madalieva Lola Muzafarovna, senior state inspector, Department for Monitoring of Navigation, Port Activities and Hydro-Technical Constructions, East-Siberian Directorate of State River Monitoring, the Federal Service for Monitoring in the Sphere of Transport, postgraduate student, Chair of Constitutional and Administrative Law, Baikal State University of Economics and Law.

The objectives of this study are: a brief analysis of the capabilities of the on-site verification activities without coordination with the Prosecutor's office, analysis of judicial acts.

Key words: infrastructure of inland waterway transport, dock, harbour waterway, inland water transport Code of the Russian Federation, Code of administrative offences, judicial interpretation, Technical regulations, control (supervision).

За прошедшее с момента принятия Федерального закона от 26 декабря 2008 г. N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" (далее - Закон N 294-ФЗ, Закон) время сформировался достаточный сегмент судебной практики его применения и выявлен ряд проблемных вопросов, связанных с особенностями применения его отдельных положений.

Рассмотрение указанных категорий дел зачастую связано с решением вопроса о правомерности проведения государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Необходимо отметить, что Закон N 294-ФЗ входит в пакет законодательных актов, направленных на снятие излишних административных барьеров в сфере малого и среднего предпринимательства. Проекты данных актов были разработаны и внесены в Госдуму Правительством РФ в рамках выполнения Указа Президента РФ от 15 мая 2008 г. N 797 "О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности". Это связано прежде всего с несоответствием методов государственного контроля (надзора) его задачам.

В этом контексте Закон N 294-ФЗ, устанавливающий рамки государственного контроля (надзора), призван создать преграду для злоупотреблений. Из анализа норм Закона N 294-ФЗ следует, что указанный Закон призван защищать субъектов предпринимательской деятельности и ограничивать контролирующие (надзорные) органы вне зависимости от используемой аргументации контролирующих (надзорных) органов.

Рассмотрим практическую ситуацию.

Территориальным управлением Ространснадзора вынесено распоряжение о проведении плановой документарной проверки в отношении индивидуального предпринимателя, эксплуатирующего причальные сооружения на основании договоров аренды.

Плановая документарная проверка проводилась в соответствии с ежегодным планом проверок, размещенным на официальных сайтах Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Ространснадзора и территориального управления Ространснадзора. Причальные сооружения проверялись на предмет соответствия обязательным требованиям, установленным Техническим регламентом о безопасности объектов внутреннего водного транспорта, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 12 августа 2010 г. N 623, в редакции Постановления Правительства РФ от 4 сентября 2012 г. N 882 (далее - Технический регламент).

В свою очередь предпринимателем в надзорный орган представлены сведения о том, что в соответствии с приказом причалы выведены из эксплуатации, а потому запрашиваемые документы представлены быть не могут.

Необходимо отметить, что сам приказ о выводе причалов из эксплуатации не свидетельствует о фактическом совершении действий, поименованных в п. 496, 497 Технического регламента. Следовательно, надзорному органу не представилось возможным оценить соблюдение индивидуальным предпринимателем в процессе осуществления деятельности обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами.

Указанные сведения в форме служебной записки переданы государственным транспортным инспектором на имя начальника территориального управления Ространснадзора, по результатам рассмотрения которой начальником вынесено распоряжение о проведении в отношении предпринимателя плановой выездной проверки.

По результатам выездной проверки составлен акт, предпринимателю выданы предписания об устранении выявленных нарушений. На основании выявленных нарушений предприниматель привлечен к административной ответственности по ст. 9.2 Кодекса РФ об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ).

Также по окончании выездных мероприятий последовало завершение плановой документарной проверки, по результатам которой составлен акт, из которого следует, что нарушений при проведении плановой документарной проверки не выявлено. В рамках плановой документарной проверки должностные лица не имели возможности выявить допущенные предпринимателем нарушения и, как следствие, на законных основаниях выдать предпринимателю предписания.

Предприниматель обратился в арбитражный суд с заявлением о признании незаконным и отмене распоряжения о проведении плановой выездной проверки. Решением арбитражного суда указанное распоряжение признано незаконным и отменено.

Отмена распоряжения о проведении плановой выездной проверки в отношении предпринимателя повлекла за собой недействительность выданных предписаний, а также недействительность вынесенных постановлений о привлечении к административной ответственности.

В п. 6 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 1 июля 1996 г. N 6/8 "О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации" указано, что основанием для принятия решения суда о признании ненормативного акта (а в случаях, предусмотренных законом, также нормативного акта государственного органа или органа местного самоуправления) недействительным являются одновременно как его несоответствие закону или иному правовому акту, так и нарушение указанным актом гражданских прав и охраняемых законом интересов гражданина или юридического лица, обратившихся в суд с соответствующим требованием.

С учетом изложенного требования предпринимателя могут быть удовлетворены только в том случае, если будут установлены следующие обстоятельства:

- несоответствие оспариваемого распоряжения закону или иному нормативному правовому акту;

- нарушение прав и законных интересов заявителя этим распоряжением.

При отсутствии хотя бы одного из названных обстоятельств требования предпринимателя удовлетворению не подлежат.

Закон N 294-ФЗ регулирует отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля и защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля (ч. 1 ст. 1).

Требования к организации и проведению плановой проверки юридического лица установлены ст. 9 Федерального закона N 294-ФЗ.

В соответствии с названной правовой нормой предметом плановой проверки является соблюдение юридическим лицом в процессе осуществления деятельности обязательных требований.

Статьей 9 Закона N 294-ФЗ предусмотрена процедура согласования плановых проверок с органами прокуратуры.

Порядок подготовки ежегодного плана проведения плановых проверок, его представления в органы прокуратуры и согласования, а также типовая форма ежегодного плана проведения плановых проверок устанавливаются Правительством Российской Федерации.

В ежегодных планах проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей указываются обязательные сведения, императивно установленные ч. 4 ст. 9 Закона N 294-ФЗ. При этом в данном перечне непосредственно форма проверки отсутствует.

Согласно типовой форме ежегодного плана проверок, а также в соответствии со ст. 9 Закона N 294-ФЗ плановая проверка может проводиться в трех формах: документарной, выездной, документарной и выездной.

Понятие "типовая форма" законодатель при этом не раскрывает. Между тем эти формы разработаны в виде обязательных для выполнения положений только в той части, которая непосредственно закреплена требованиями закона.

В свою очередь законодатель ни в ч. 4 ст. 9 Федерального закона N 294-ФЗ, ни в Правилах не установил обязательное указание в ежегодном плане проверок формы проведения проверки (документарная, выездная, документарная и выездная).

Можно сделать вывод, что законодатель совершенно определенно установил в ст. 9 предмет плановой проверки (как документарной, так и выездной), указав в п. 2 ч. 3 ст. 12 исключительно на существенные черты поведения надзорного органа, в случае невозможности изучить предмет плановой проверки, т.е. достичь целей контрольной (надзорной) деятельности.

Судебное толкование указанной проблемы выглядит иначе.

Закон N 294-ФЗ содержит исчерпывающий перечень оснований проведения выездной проверки. При этом вне зависимости от мотивации законодатель не освобождает административный орган от обязанности согласовывать проведение выездных проверочных мероприятий. Несогласование проверки является грубым нарушением, влекущим отмену результатов проверки (ч. 2 ст. 20). Аналогичные выводы содержатся в решении Арбитражного суда Иркутской области и Постановлении Четвертого арбитражного суда по делу N А19-7890/2014, в Постановлениях Девятого арбитражного суда и ФАС Московского округа по делу N А40-108344/2013.

Так, например, в Постановлении Девятого арбитражного апелляционного суда по делу N А40-108344/2013 сказано: "В ч. 3 ст. 12 Закона N 294-ФЗ закреплен перечень случаев, при которых возможно проведение выездной проверки, однако они не указывают на возможность проведения проверки в исключительных случаях, прямо в ней поименованных, и применимы лишь в том случае, когда проведением документарной проверки не достигаются ее цели. Таким образом, законодатель допускает легитимную возможность проведения этих проверок как взаимно дополняющих ("в форме документарной и выездной"), так и самостоятельно ("в форме документарной или выездной"). В свою очередь, ч. 3 ст. 12 Закон N 294-ФЗ предусматривает случаи компенсации объективных затруднений, возникших при проведении документарной проверки, посредством дополнения ее результатов выездной проверкой, т.е. устанавливает правила поведения в ситуациях, носящих факультативный характер, случаях, характеризующихся непредсказуемостью. При этом необязательность проведения выездной проверки (при достаточности данных, полученных в результате проверки документарной) и невозможность предсказать возникновение оснований для проведения выездной проверки в контексте ч. 3 ст. 12 Закона N 294-ФЗ свидетельствует об исключительно внеплановом характере последней".

Надзорный орган не вправе самостоятельно принимать решения в рамках Закона N 294-ФЗ о проведении выездных проверок - как плановых, так и внеплановых. Выездные мероприятия в рамках указанного Закона в обязательном порядке согласовываются с органами прокуратуры.

При этом судебное толкование допускает осуществление контрольной (надзорной) деятельности без согласования с органами прокуратуры.

Во-первых: в соответствии с п. 9 ч. 4 ст. 1 ФЗ N 294-ФЗ особенности организации и проведения проверок в части, касающейся вида, предмета, оснований проведения проверок, сроков и периодичности их проведения, уведомлений о проведении выездных проверок и согласования проведения выездных проверок с органами прокуратуры, могут устанавливаться другими федеральными законами при осуществлении следующих видов государственного контроля (надзора): федеральный государственный транспортный надзор (в области гражданской авиации, железнодорожного транспорта, торгового мореплавания, внутреннего водного транспорта и автомобильного транспорта).

Таким образом, положения Закона N 294-ФЗ регулируют процедуру осуществления федерального государственного транспортного надзора с учетом положений Кодекса внутреннего водного транспорта РФ (далее - КВВТ РФ) и иных нормативных правовых актов.

Согласно п. 2 ч. 4 ст. 4.1 КВВТ РФ основанием для проведения плановой проверки является истечение одного года со дня окончания проведения последней плановой проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя, эксплуатирующих портовые и судоходные гидротехнические сооружения, объекты обеспечения безопасности судоходства.

По смыслу ст. 4.1 КВВТ РФ в сравнении с соответствующими нормами ФЗ N 294-ФЗ орган федеральной службы по надзору в сфере транспорта проводит проверку не в отношении юридического лица, а в отношении эксплуатируемых объектов защиты, к которым согласно п. 5 Технического регламента относятся объекты инфраструктуры внутреннего водного транспорта, включающие в том числе причалы и портовые причальные сооружения.

В силу норм Технического регламента требования безопасной эксплуатации объектов инфраструктуры внутреннего водного транспорта должны соблюдаться постоянно в ходе их эксплуатации независимо от того, какие именно лица являются их собственниками или пользователями, и независимо от их смены.

В целях обеспечения постоянного планового контроля за соблюдением требований Технического регламента по обеспечению безопасной эксплуатации объектов регулирования законодатель предусмотрел (ст. 4.1 КВВТ РФ), что в ежегодном плане проведения плановых проверок дополнительно указываются наименование и место нахождения объекта регулирования, в отношении которого соответственно планируется проведение мероприятий по контролю.

Таким образом, ежегодное планирование проведения проверок соблюдения требований Технического регламента по обеспечению безопасной эксплуатации причалов и портовых гидротехнических сооружений осуществляется прежде всего в отношении объектов защиты, а не в отношении их собственников и иных владельцев, т.е. юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Указанный вывод подтверждается судебной практикой (решение Арбитражного суда Воронежской области по делу N А14-3896/2013, Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 31 октября 2012 г. и Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 29 января 2013 г. по делу N А29-4136/2012). Данная позиция поддержана и ВАС РФ в Определении от 29 марта 2013 г. N ВАС-2967/13.

Во-вторых: положения Закона N 294-ФЗ согласно п. 3 ст. 1 не применяются к мероприятиям по контролю, при проведении которых не требуется взаимодействие органов, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля, и юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, и на указанных лиц не возлагаются обязанности по предоставлению информации и исполнению требований органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля (см. судебные акты N А14-11720/2012, N А14-7044/2011, N А14-13856/2014, N А14-12574/2012).

Согласно ст. 3 КВВТ РФ причал - это гидротехническое сооружение, имеющее устройства для безопасного подхода судов, их загрузки, разгрузки; здесь же дается определение инфраструктуры внутренних водных путей - это совокупность объектов, обеспечивающих судоходство по внутренним водным путям и включающих в себя судоходные гидротехнические сооружения, маяки, рейды, пункты отстоя, места убежища, средства навигационного оборудования, объекты электроэнергетики, сети связи и сооружения связи, системы сигнализации, информационные комплексы и системы управления движением судов, суда технического флота (суда, предназначенные для выполнения путевых, навигационно-гидрографических, вспомогательных работ и других связанных с содержанием внутренних водных путей работ), и иных обеспечивающих их функционирование объектов.

Учитывая, что причал является частью инфраструктуры внутренних водных путей, в силу п. 4 Положения о федеральном государственном надзоре в области безопасности гидротехнических сооружений, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 октября 2012 г. N 1108 (далее - Положение N 1108), на Федеральную службу по надзору в сфере транспорта возложены надзорные функции в отношении судоходных и портовых гидротехнических сооружений.

Более того, как усматривается из преамбулы Постановления Правительства Российской Федерации от 27 октября 2012 г. N 1108 об утверждении Положения о федеральном государственном надзоре в области безопасности гидротехнических сооружений, названный нормативный правовой акт принят Правительством РФ в соответствии со ст. 13 Федерального закона N 117-ФЗ и возлагает надзорные функции в отношении судоходных и портовых сооружений на Федеральную службу по надзору в сфере транспорта (указанный вывод изложен в Постановлении ФАС Восточно-Сибирского округа по делу N А19-10389/2013).

Пунктом 2 названного Положения N 1108 установлено, что задачей федерального государственного надзора является предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями, осуществляющими эксплуатацию (в том числе при капитальном ремонте, восстановлении, консервации, ликвидации) гидротехнических сооружений, требований по обеспечению безопасности гидротехнических сооружений, установленных Федеральным законом "О безопасности гидротехнических сооружений", другими федеральными законами, принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами, а также разработанными и согласованными в установленном порядке правилами эксплуатации гидротехнических сооружений (далее - обязательные требования).

Подпунктами "б" - "г" п. 5 Положения N 1108 установлено, что федеральный государственный надзор включает в себя:

- принятие предусмотренных законодательством РФ мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений;

- системное наблюдение за исполнением обязательных требований;

- анализ и прогнозирование состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности в области безопасности гидротехнических сооружений юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями.

При этом согласно подп. "а" п. 10 Положения N 1108 должностные лица, осуществляющие федеральный государственный надзор, обязаны своевременно и в полной мере исполнять полномочия по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений требований по обеспечению безопасности гидротехнических сооружений, установленных законодательством Российской Федерации.

Отсюда следует вывод, что должностные лица, осуществляющие федеральный государственный надзор, во исполнение подп. "а" п. 10 Положения N 1108 уполномочены на проведение контрольных мероприятий в целях предупреждения, выявления и пресечения нарушений требований по обеспечению безопасности гидротехнических сооружений, установленных законодательством Российской Федерации.

Исходя из вышеуказанных норм мероприятия по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений, системному наблюдению, анализу и прогнозированию являются самостоятельной формой осуществления контроля за соблюдением организациями требований о безопасности гидротехнических сооружений.

При этом положения Закона N 294-ФЗ, устанавливающие порядок организации и проведения проверок, в данном случае неприменимы. В указанном случае проверка согласно требованиям Закона N 294-ФЗ не проводится, а составление акта проверочных мероприятий является правом, а не обязанностью надзорного органа.

Поводом к возбуждению административного производства в данном случае будет являться непосредственное обнаружение достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, в силу положений п. 1 ст. 28.1 КоАП РФ здесь применению подлежат только положения КоАП РФ.

Литература

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Принят Государственной Думой 20 декабря 2001 г. Одобрен Советом Федерации 26 декабря 2001 г. // СПС "КонсультантПлюс".

2. Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации. Принят Государственной Думой 7 февраля 2001 г. Одобрен Советом Федерации 22 февраля 2001 г. // СПС "КонсультантПлюс".

3. Федеральный закон о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля N 294-ФЗ. Принят Государственной Думой 19 декабря 2008 г. Одобрен Советом Федерации 22 декабря 2008 г. // СПС "КонсультантПлюс".

4. Федеральный закон о безопасности гидротехнических сооружений N 117-ФЗ. Принят Государственной Думой 23 июня 1997 г. // СПС "КонсультантПлюс".

5. Правила подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. N 489 // СПС "КонсультантПлюс".

6. Положение о федеральном государственном надзоре в области безопасности гидротехнических сооружений. Утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 октября 2012 г. N 1108 // СПС "КонсультантПлюс".

7. Технический регламент о безопасности объектов внутреннего водного транспорта. Утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 августа 2010 г. N 623 // СПС "КонсультантПлюс".

8. Положение о Федеральном государственном контроле (надзоре) в области транспортной безопасности. Утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 4 октября 2013 г. N 880 // СПС "КонсультантПлюс".

9. Определение ВАС от 29 марта 2013 г. N ВАС-2967/13 // СПС "КонсультантПлюс".

10. Постановление ФАС Московского округа от 18 апреля 2014 г. N А40-108344/2013 // СПС "КонсультантПлюс".

11. Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 5 мая 2014 г. N А19-10389/2013 // СПС "КонсультантПлюс".

12. Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 16 января 2014 г. N А40-108344/2013 // СПС "КонсультантПлюс".

13. Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 11 сентября 2014 г. N А19-7890/2014. URL: http://kad.arbitr.ru/Card/f7240e96-5e45-43f4-b8ff-2df2ea9ec049.