Статья 2. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе

Комментарий к статье 2

Комментируемая статья определяет понятийный аппарат, который используется комментируемым Законом. Предваряя рассмотрение данного понятийного аппарата, необходимо отметить, что по общему правилу юридической техники определения понятий (предписания-дефиниции) включаются в законодательные акты в следующих случаях: когда юридический (правовой) термин сформирован с использованием специальных слов - редких либо малоупотребительных иностранных слов, а также переосмысленных общеупотребительных слов; когда правовое понятие формируется из слов, позволяющих неоднозначно истолковывать его смысл, порождающих разнообразные смысловые ассоциации. В то же время предназначение положений комментируемой статьи выходит за данные рамки. Так, в п. 2 - 4 не только даны определения соответствующих понятий, но и указано, нормативными правовыми актами какого уровня устанавливается порядок организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Предварительно следует также отметить, что в ст. 2 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля, устанавливавшей понятийный аппарат, используемый в названном Законе, давались определения только трем понятиям - "государственный контроль (надзор)", "мероприятие по контролю" и "саморегулируемая организация". Как видно, определение последнего из указанных понятий в комментируемой статье не дано, поскольку принят специальный акт - Федеральный закон "О саморегулируемых организациях", которым согласно ч. 1 ст. 1 регулируются отношения, возникающие в связи с приобретением и прекращением статуса саморегулируемых организаций, деятельностью саморегулируемых организаций, объединяющих субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности, осуществлением взаимодействия саморегулируемых организаций и их членов, потребителей произведенных ими товаров (работ, услуг), федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления.

Как определено в ч. 1 ст. 3 Федерального закона "О саморегулируемых организациях" (здесь и далее в ред. Федерального закона от 22 июля 2008 г. N 148-ФЗ <1>), саморегулируемыми организациями признаются некоммерческие организации, созданные в целях, предусмотренных названным Законом и другими федеральными законами, основанные на членстве, объединяющие субъектов предпринимательской деятельности, исходя из единства отрасли производства товаров (работ, услуг) или рынка произведенных товаров (работ, услуг) либо объединяющие субъектов профессиональной деятельности определенного вида. В части 2 данной статьи указано, что объединение в одной саморегулируемой организации субъектов предпринимательской деятельности и субъектов профессиональной деятельности определенного вида может предусматриваться федеральными законами.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 2008. N 30. Ч. 1. Ст. 3604.

Согласно ч. 3 ст. 3 Федерального закона "О саморегулируемых организациях" саморегулируемой организацией признается некоммерческая организация, созданная в соответствии с ГК РФ и Федеральным законом от 12 января 1996 г. N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях" <1>, при условии ее соответствия всем установленным названным Законом требованиям. К числу указанных требований, помимо установленных в ч. 1 данной статьи, относятся:

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 1996. N 3. Ст. 145.

1) объединение в составе саморегулируемой организации в качестве ее членов не менее 25 субъектов предпринимательской деятельности или не менее 100 субъектов профессиональной деятельности определенного вида, если федеральными законами в отношении саморегулируемых организаций, объединяющих субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности, не установлено иное;

2) наличие стандартов и правил предпринимательской или профессиональной деятельности, обязательных для выполнения всеми членами саморегулируемой организации;

3) обеспечение саморегулируемой организацией дополнительной имущественной ответственности каждого ее члена перед потребителями произведенных товаров (работ, услуг) и иными лицами в соответствии со ст. 13 названного Закона.

Непосредственно в отношении определений, данных в комментируемой статье, необходимо отметить следующее.

Государственный контроль (надзор) (п. 1).

Выше упоминалось, что определение понятия "государственный контроль (надзор)" содержалось и в ст. 2 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля. Определялось это понятие как проведение проверки выполнения юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем при осуществлении их деятельности обязательных требований к товарам (работам, услугам), установленных федеральными законами или принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами.

По сути, в п. 1 комментируемой статьи говорится о таком же содержании данного понятия, но это содержание значительно детализировано:

прежде всего, указано, что речь идет о деятельности уполномоченных органов государственной власти, т.е. федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ. Наряду с прочим, это указание подразумевает исключение государственных учреждений из числа осуществляющих государственный контроль (надзор) субъектов (в отличие от Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля, см. комментарий к ст. 1 Закона), поскольку действующая система и структура федеральных органов исполнительной власти не предусматривает возможность наделения государственных учреждений функциями по контролю и надзору (о системе и структуре федеральных органов исполнительной власти см. комментарий к ст. 4 Закона);

уточнено, что проверяемыми субъектами являются юридические лица, их руководители и иные должностные лица, индивидуальные предприниматели, их уполномоченные представители. В то же время представляется, что при этом говорится больше о представительстве юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора). В этой связи следует отметить, что применительно к юридическим лицам речь может идти о двух категориях представителей: 1) лица, которые выступают от имени организации в силу закона или учредительных документов юридического лица, или, как их зачастую называет федеральный законодатель, законные представители организации; исходя из положений ст. 53 (общие нормы об органах юридического лица), 72, 84, 91, 103 и 110 (специальные нормы) части первой ГК РФ, в качестве законного представителя юридического лица выступает его исполнительный орган (коллегиальный или единоличный); наименование исполнительных органов как единоличных, так и коллегиальных может быть различным (единоличных - генеральный директор, директор, президент, председатель, управляющий; коллегиальных - правление, дирекция, совет директоров); 2) лица, которые выступают от имени организации на основании выдаваемого ею специального полномочия (доверенности), т.е. либо иные органы юридического лица, нежели указанные выше, а также работники организации, либо другие уполномоченные ("договорные") представители организации, в том числе адвокаты;

непосредственно названы цели деятельности уполномоченных органов государственной власти, представляющей собой государственный контроль (надзор), - предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями обязательных требований;

уточнено понятие "обязательные требования" - исключено указание на то, что это требования только к товарам (работам, услугам); кроме того, прямо прописано, что речь идет о требованиях, установленных комментируемым Законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ. Следует отметить, что понятие "обязательные требования" используется и в Федеральном законе от 27 декабря 2002 г. N 184-ФЗ "О техническом регулировании", но применительно к требованиям, установленным только техническими регламентами. Понятие этих требований следует из определения понятия "техническое регулирование", данного в ст. 2 названного Закона (в ред. Федерального закона от 1 мая 2007 г. N 65-ФЗ) <1>, - правовое регулирование отношений в области установления, применения и исполнения обязательных требований к продукции или к связанным с ними процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, а также в области установления и применения на добровольной основе требований к продукции, процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнению работ или оказанию услуг и правовое регулирование отношений в области оценки соответствия;

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 2007. N 19. Ст. 2293.

более расширенно указано на содержание деятельности уполномоченных органов государственной власти, представляющей собой государственный контроль (надзор), - указано не только на организацию и проведение проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей (понятие "проверка", кстати говоря, является новым, см. ниже), но и на принятие предусмотренных законодательством РФ мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, на систематическое наблюдение за исполнением обязательных требований, анализ и прогнозирование состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями. Впрочем, указание на принятие мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений не означает расширения деятельности, поскольку принятие таких мер охватывалось понятием "мероприятие по контролю" (см. ниже).

Федеральный государственный контроль (надзор) (п. 2). Региональный государственный контроль (надзор) (п. 3). Муниципальный контроль (п. 4).

Закон 2001 г. о защите прав при проведении контроля не только не давал определения этим понятиям, но и не использовал их. Как упоминалось выше (см. комментарий к ст. 1 Закона), расширение сферы применения комментируемого Закона за счет включения в нее муниципального контроля является одной из самых существенных новелл данного Закона. Деление государственного контроля (надзора) на федеральный и региональный также является новеллой комментируемого Закона.

Непосредственно в определениях, данных в п. 2 - 4 комментируемой статьи, нашло свое отражение только три момента:

1) субъекты, осуществляющие контроль, - федеральные органы исполнительной власти при осуществлении федерального государственного контроля (надзора), органы исполнительной власти субъекта РФ при осуществлении регионального государственного контроля (надзора) и органы местного самоуправления при осуществлении муниципального контроля;

2) территория, на которой осуществляется контроль, - вся территория России при осуществлении федерального государственного контроля (надзора), территория соответствующего субъекта РФ при осуществлении регионального государственного контроля (надзора) и территория соответствующего муниципального образования при осуществлении муниципального контроля;

3) требования, соответствие которым оценивается, - обязательные требования, т.е. требования, установленные комментируемым Законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ (это следует из данного в п. 1 комментируемой статьи определения понятия "государственный контроль (надзор)"), при осуществлении федерального, регионального государственного контроля (надзора) и требования, установленные муниципальными правовыми актами, при осуществлении муниципального контроля.

Однако положения п. 2 - 4 комментируемой статьи не ограничиваются определениями понятий "федеральный государственный контроль (надзор)", "региональный государственный контроль (надзор)" и "муниципальный контроль". В данных положениях, как упоминалось выше, также указано, нормативными правовыми актами какого уровня устанавливается порядок организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля:

порядок организации и осуществления государственного контроля (надзора) в соответствующей сфере деятельности устанавливается федеральным законом, а в случае, если федеральным законом этот вопрос не урегулирован, - Президентом РФ или Правительством РФ. О порядке определения федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление федерального государственного контроля (надзора), об установлении их организационной структуры, полномочий, функций и порядка их деятельности см. комментарий к ст. 4 Закона;

порядок организации и осуществления регионального государственного контроля (надзора) устанавливается федеральным законом или законом субъекта РФ, а в случае, если указанными законодательными актами этот вопрос не урегулирован, - высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ с учетом требований к организации и осуществлению государственного контроля (надзора) в соответствующей сфере деятельности, определенных Правительством РФ. О порядке определения органов исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченных на осуществление регионального государственного контроля (надзора), об установлении их организационной структуры, полномочий, функций и порядка их деятельности см. комментарий к ст. 5 Закона;

порядок организации и осуществления муниципального контроля в соответствующей сфере деятельности устанавливается законом субъекта РФ, а в случае, если законом субъекта РФ этот вопрос не урегулирован, - муниципальными правовыми актами. О порядке определения органов местного самоуправления, уполномоченных на осуществление муниципального контроля, об установлении их организационной структуры, полномочий, функций и порядка их деятельности см. комментарий к ст. 6 Закона.

Мероприятие по контролю (п. 5). Проверка (п. 6).

Выше упоминалось, что в ст. 2 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля давалось определение только понятию "мероприятие по контролю". Определялось это понятие как совокупность действий должностных лиц органов государственного контроля (надзора), связанных с проведением проверки выполнения юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем обязательных требований, осуществлением необходимых исследований (испытаний), экспертиз, оформлением результатов проверки и принятием мер по результатам проведения мероприятия по контролю.

По сути, в п. 5 и 6 комментируемой статьи говорится об этом же. Единственным принципиальным отличием является введение понятия "проверка" и распределение содержания определения понятия "мероприятие по контролю", данного в ст. 2 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля, в содержании определении понятий "мероприятие по контролю" и "проверка", данных в п. 5 и 6 комментируемой статьи. Соответственно, понятие "проверка" определено как совокупность проводимых мероприятий по контролю.

В качестве целей проверки названа оценка соответствия осуществляемых юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем деятельности или действий (бездействия), производимых и реализуемых ими товаров (выполняемых работ, предоставляемых услуг) обязательным требованиям и требованиям, установленным муниципальными правовыми актами. В отношении обязательных требований, устанавливаемых техническими регламентами, данное положение согласуется с правилом п. 3 ст. 7 Федерального закона "О техническом регулировании", предусматривающим, что оценка соответствия проводится в формах государственного контроля (надзора), аккредитации, испытания, регистрации, подтверждения соответствия, приемки и ввода в эксплуатацию объекта, строительство которого закончено, и в иной форме. Понятие "оценка соответствия" определено в ст. 2 названного Закона как прямое или косвенное определение соблюдения требований, предъявляемых к объекту. В определении понятия "мероприятие по контролю" указано только на цели проведения экспертиз и расследований - установление причинно-следственной связи выявленного нарушения обязательных требований и (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами, с фактами причинения вреда.

Другие изменения в п. 5 и 6 комментируемой статьи (по сравнению со ст. 2 Закона 2001 г. о защите прав при проведении контроля) представляются носящими детализирующий, а не принципиальный характер. В частности:

в определениях понятий "мероприятие по контролю" и "проверка" учтено расширение сферы применения комментируемого Закона за счет включения в нее муниципального контроля;

в определение понятия "мероприятие по контролю" включено указание на то, что к участию в его проведении могут привлекаться эксперты, экспертные организации в установленном комментируемым Законом порядке;

в определении понятия "мероприятие по контролю" непосредственно перечислены действия, представляющие собой содержание такого мероприятия, - рассмотрение документов юридического лица, индивидуального предпринимателя, обследование используемых указанными лицами при осуществлении деятельности территорий, зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, подобных объектов, транспортных средств и перевозимых указанными лицами грузов, отбор образцов продукции, объектов окружающей среды, объектов производственной среды, проведение их исследований, испытаний, а также проведение экспертиз и расследований;

оформление результатов проверки и принятие мер по результатам проведения мероприятия по контролю выведено за рамки понятий "мероприятие по контролю" и "проверка" (теперь они охватываются более общим понятием "государственный контроль (надзор)", см. выше).

Эксперты, экспертные организации (п. 7).

В Законе 2001 г. о защите прав при проведении контроля не только не давалось определение этим понятиям, но и сами понятия не использовались, хотя, конечно, возможность участия экспертов, экспертных организаций в проведении мероприятий по контролю подразумевалась.

В данном в п. 7 комментируемой статьи определении в качестве областей специализации экспертов, экспертных организаций названы сферы науки, техники, хозяйственной деятельности, что отличается от традиционного деления в процессуальном законодательстве сферы специальных знаний экспертов на области науки, техники, искусства и ремесла (см. ч. 1 ст. 79 ГПК РФ, ч. 1 ст. 25.9 КоАП РФ, п. 1 ст. 95 части первой НК РФ, ст. 2 Федерального закона от 31 мая 2001 г. N 73-ФЗ "О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации" <1>). Отличием от процессуального законодательства является и то, что в комментируемом Законе не используется понятие "специалист".

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 2001. N 23. Ст. 2291.

В отношении экспертных организаций в п. 7 комментируемой статьи указано на то, что они должны быть аккредитованы в установленном Правительством РФ порядке. Как представляется, это означает, что речь идет об органах по сертификации и испытательных лабораториях (центрах), выполняющих работы по подтверждению соответствия, поскольку именно в отношении таких органов и лабораторий в п. 3 ст. 31 Федерального закона "О техническом регулировании" (в ред. Федерального закона от 1 мая 2007 г. N 65-ФЗ) предусмотрено, что порядок их аккредитации определяется Правительством РФ. Положение об аккредитации организаций, осуществляющих деятельность по оценке соответствия продукции, производственных процессов и услуг установленным требованиям качества и безопасности, утверждено изданным еще до вступления в силу названного Закона Постановлением Правительства РФ от 6 июля 2001 г. N 514 "Об аккредитации организаций, осуществляющих деятельность по оценке соответствия продукции, производственных процессов и услуг установленным требованиям качества и безопасности" <1>.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 2001. N 29. Ст. 3021.

Уведомление о начале осуществления предпринимательской деятельности (п. 8).

Как уже говорилось (см. введение), уведомление о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности является одной из основных новелл комментируемого Закона. В определении этого понятия, данном в п. 8 комментируемой статьи, отражена суть новеллы, а ее полное содержание - в ст. 8 комментируемого Закона. Согласно нормам указанной статьи: уведомление подлежит обязательному представлению юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями до начала осуществления видов предпринимательской деятельности по установленному перечню; представление уведомления исключает необходимость получения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями разрешений, заключений и иных документов, выдаваемых органами государственной власти, органами местного самоуправления, для начала осуществления этих видов деятельности; уведомление представляется в уполномоченный Правительством РФ в соответствующей сфере федеральный орган исполнительной власти по форме и в порядке, устанавливаемыми Правительством РФ; юридические лица, индивидуальные предприниматели представляют уведомление после государственной регистрации и постановки на учет в налоговом органе (см. комментарий к ст. 8 Закона).