ТЕХНОЛОГИЧЕСКИЙ НАДЗОР В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

МОНОГРАФИЯ

Материал подготовлен с использованием правовых актов

по состоянию на 22 января 2013 года

Л.А. ТИХОМИРОВА

Тихомирова Л.А. - кандидат юридических наук, доцент, заместитель заведующего кафедрой правовых дисциплин Казанского филиала ОУП ВПО "Академия труда и социальных отношений".

Не секрет, что эффективная реализация прав, свобод, интересов человека и гражданина напрямую зависит от слаженной работы государственного аппарата. В свою очередь, положительные результаты деятельности органов государственной власти во многом предопределены отрегулированной законодательной и нормативной базой в соответствующих сферах деятельности.

Приведенный в настоящем исследовании анализ законодательства, регулирующего отношения в сфере осуществления технологического надзора, а также судебной и административной практики не только позволяет выявить определенные проблемы, возникающие в процессе реализации ряда областей российского законодательства, прежде всего административного, но и предлагает определенные подходы к их решению и достижению эффективных результатов. Соответствующие проблемы рассматриваются через призму судебного и административного правоприменения.

В таком ракурсе рассматриваемые вопросы правоприменительной практики взаимоотношений органов государственной власти и хозяйствующих субъектов ранее не рассматривались, и в этом смысле представляемая монография по-своему уникальна.

На основе всестороннего и глубокого анализа действующего законодательства Российской Федерации и правоприменительной практики раскрываются актуальные вопросы и формулируются вполне конкретные предложения по преодолению пробелов и коллизий и совершенствованию действующего законодательства.

Монография рассчитана на широкий круг читателей: преподавателей, студентов и аспирантов юридических вузов, работников органов государственной власти и органов местного самоуправления, юристов предприятий и организаций, интересующихся вопросами государственного управления и проблемами правоприменительной практики в области осуществления технологического надзора.

Глава 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ

ТЕХНОЛОГИЧЕСКОГО НАДЗОРА

1.1. Становление и развитие органов технологического

надзора в Российской Федерации

Несмотря на то, что "технологический надзор" как правовая категория (правовая конструкция) впервые получила свое нормативно-правовое закрепление только в Указе Президента РФ от 09.03.2004 N 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти", тем не менее было бы ошибочным связывать эту дату с появлением нового вида государственного надзора. Считаем, что настоящим Указом Президента РФ была проведена очередная попытка реформирования "наименований" федеральных органов государственной власти, сопровождающаяся некоторой перетасовкой полномочий. Собственно же технологический надзор имеет свою многовековую историю. Ограничиваясь рамками проводимого исследования, проследим историю становления и развития технологического надзора в Российской Федерации с 1990 года по настоящее время.

С начала 90-х годов 20 столетия система и структура федеральных органов исполнительной власти претерпевали неоднократные изменения. При этом на протяжении уже около двух десятилетий основной целью проведения административных реформ являлось упорядочение системы государственного управления посредством упрощения структуры и сокращения аппарата органов исполнительной власти РФ. В течение всего этого времени статус федеральных органов исполнительной власти неоднократно менялся. Соответствующие изменения касались также и их наименования, порядка подчинения и сфер их ведения.

Проведенное исследование позволило выделить пять направлений контрольно-надзорной деятельности исполнительных органов государственной власти, осуществляющих технологический надзор:

- горный надзор;

- надзор в сфере промышленной безопасности;

- энергетический надзор;

- строительный надзор;

- надзор за безопасностью гидротехнических сооружений.

В результате анализа действовавших и действующих нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации были выявлены основные этапы реформирования системы исполнительных органов государственной власти, осуществляющих технологический надзор, по пяти выделенным направлениям контрольно-надзорной деятельности.

Итак, в становлении и развитии исполнительных органов государственной власти, осуществляющих горный надзор и надзор в сфере промышленной безопасности в период с 1990 г. по сегодняшний день (2012 год) нами было выделено 7 этапов: 1-ый этап - 1991 год; 2-ой этап - 1992 год; 3-ий этап - 1993 год; 4-ый этап - март 2004 года; 5-ый этап - май 2004 года; 6-ой этап - 2008 год; 7-ой этап - 2010 год.

Первый этап приходится на 1991 год, когда Постановлением Совета Министров РСФСР от 28.08.1991 N 448 утверждается Положение о Государственном комитете по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору при Совете Министров РСФСР (Госгортехнадзор РСФСР), а также Перечень предприятий (организаций), производств, объектов и работ, надзор за которыми осуществляют органы Государственного комитета по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору при Совете Министров РСФСР <1>.

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

<1> Постановление Совмина РСФСР от 28.08.1991 N 448 "Об утверждении Положения о Государственном комитете по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору при Совете Министров РСФСР" // Документ опубликован не был.

На основании Положения Госгортехнадзор РСФСР осуществлял государственный надзор за:

- состоянием безопасности работ в угольной, горнорудной и нерудной, металлургической, нефте- и газодобывающей, нефте- и газоперерабатывающей, оборонной (производства вредных химических, взрывопожароопасных веществ и материалов), мукомольно-элеваторной и комбикормовой промышленности, на химических производствах повышенной опасности, при ведении подземного транспортного и гидротехнического строительства, геологоразведочных и других горных работ;

- изготовлением простейших и водосодержащих взрывчатых веществ на предприятиях-потребителях, хранением и использованием промышленных взрывчатых материалов, а также изделий, содержащих источники ионизирующих излучений;

- безопасностью работ при строительстве и эксплуатации систем газоснабжения в городах, поселках городского типа и сельской местности, а также при ведении работ на объектах, связанных с транспортированием, хранением и использованием природного и сжиженного (пропан-бутан) газов;

- устройством, изготовлением, монтажом, ремонтом и безопасной эксплуатацией подъемных сооружений, паровых и водогрейных котлов, сосудов, работающих под давлением, трубопроводов для пара и горячей воды;

- соблюдением установленного порядка пользования недрами при разработке месторождений полезных ископаемых, включая гидроминеральные ресурсы и переработку минерального сырья, а также в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, в том числе отработанных горных выработок и естественных подземных полостей для размещения в них народнохозяйственных объектов.

При этом в Перечне предприятия (организации), производства, объекты и работы, надзор за которыми осуществляют органы Госгортехнадзора РСФСР, классифицированы в зависимости от осуществляемых поднадзорными объектами сфер деятельности:

- в области надзора за горными производствами и работами;

- в области надзора в нефтегазодобывающей промышленности и геологоразведке;

- в области надзора за взрывными работами;

- в области надзора за использованием и охраной недр, проведением маркшейдерских и геологических работ;

- в области надзора за химическими, нефтехимическими и другими взрывопожароопасными и вредными производствами;

- в области надзора за металлургическими и коксохимическими производствами;

- в области котлонадзора и надзора за подъемными сооружениями;

- в области газового надзора;

- в области надзора за производствами хлебопродуктов;

- в области надзора за использованием изделий, содержащих источники ионизирующих излучений.

Второй этап приходится на 1992 год. В целях упорядочения системы, определения организационно-правового статуса центральных органов федеральной исполнительной власти в 1992 году утверждается два Указа Президента РФ: Указ Президента РФ от 30.09.1992 N 1147 "О системе центральных органов федеральной исполнительной власти" <2> и Указ Президента РФ от 30.09.1992 N 1148 "О структуре центральных органов федеральной исполнительной власти" <3>.

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

<2> Российская газета. N 220. 07.10.1992.

<3> Российская газета. N 220. 07.10.1992.

На основании Указа Президента РФ от 30.09.1992 N 1148 "О структуре центральных органов федеральной исполнительной власти" в структуру центральных органов федеральной исполнительной власти входила Федеральная служба России по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору, осуществлявшая горный надзор и промышленный надзор. Ранее действовавший Государственный комитет по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору был реорганизован в Федеральную службу России по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору.

Позднее (третий этап) Указом Президента РФ от 18.02.1993 N 234 утверждается Положение о федеральном горном и промышленном надзоре России (Госгортехнадзор России), в соответствии с которым Госгортехнадзор России являлся центральным органом федеральной исполнительной власти, осуществлявшим государственное нормативное регулирование вопросов обеспечения промышленной безопасности на территории Российской Федерации, а также специальные разрешительные, надзорные и контрольные функции <4>.

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

<4> Указ Президента РФ от 18.02.1993 N 234 "Об утверждении Положения о Федеральном горном и промышленном надзоре России" // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 22.02.1993. N 8. Ст. 657.

Госгортехнадзор России осуществлял государственное регулирование и надзор в области:

- состояния безопасности работ в угольной, горнорудной и нерудной, металлургической, нефте- и газодобывающей, нефте- и газоперерабатывающей, оборонной (производства вредных химических, взрывопожароопасных веществ и материалов) промышленности, на химических и нефтехимических производствах повышенной опасности, на предприятиях по хранению и переработке зерна, при ведении подземного транспортного и гидротехнического строительства, геологоразведочных и других горных работ;

- проектирования, строительства и безопасной эксплуатации магистральных газо-, нефте- и продуктопроводов, а также систем газоснабжения природными и сжиженными углеводородными газами, используемыми в качестве топлива;

- обеспечения безопасности при перевозках опасных грузов на магистральном и промышленном железнодорожном транспорте;

- разработки и изготовления оборудования для потенциально опасных промышленных производств;

- хранения и использования промышленных взрывчатых материалов, а также изготовления простейших гранулированных и водосодержащих взрывчатых веществ на предприятиях-потребителях;

- устройства, изготовления, монтажа, ремонта и безопасной эксплуатации подъемных сооружений, паровых и водогрейных котлов, сосудов, работающих под давлением, трубопроводов для пара и горячей воды;

- соблюдения норм и правил безопасного ведения работ, требований и обязанностей по охране недр при добыче полезных ископаемых (включая гидроминеральные ресурсы, общераспространенные полезные ископаемые и переработку добытого минерального сырья), а также при использовании недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, в том числе отработанных горных выработок и естественных подземных полостей для размещения в них народнохозяйственных объектов.

Кроме того, Федеральный горный и промышленный надзор России входил в состав Российской системы предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях самостоятельной функциональной подсистемой, действующей на федеральном, региональном и местном уровнях.

Постановлением Правительства РФ от 03.12.2001 N 841 <5> утверждается новое Положение о Федеральном горном и промышленном надзоре (Госгортехнадзор России), согласно которому Госгортехнадзор России являлся специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области промышленной безопасности, осуществлявшим государственный горный надзор, в том числе при геологическом изучении недр, в целях обеспечения соблюдения всеми пользователями недр предусмотренных законодательством Российской Федерации требований по безопасному ведению горных работ, предупреждению и устранению их вредного влияния на население, окружающую природную среду, здания и сооружения, а также по охране недр; в пределах своей компетенции государственный контроль за рациональным использованием и охраной недр; контроль за деятельностью по применению технических устройств на опасных производственных объектах; государственный надзор за соблюдением требований безопасности при транспортировании опасных веществ поднадзорными организациями; государственный надзор в области безопасности производства, распространения и применения взрывчатых материалов промышленного назначения в поднадзорных организациях; государственный пожарный надзор на подземных объектах и при ведении взрывных работ в поднадзорных организациях; государственный надзор за безопасностью гидротехнических сооружений по поднадзорным организациям, объектам и работам.

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

<5> Постановление Правительства РФ от 03.12.2001 N 841 "Об утверждении Положения о Федеральном горном и промышленном надзоре России" // Собрание законодательства РФ. 10.12.2001. N 50. Ст. 4742.

В таком виде Госгортехнадзор России осуществлял возложенные на него функции до марта 2004 года.

Четвертый этап связан с преобразованием Федерального горного и промышленного надзора в Федеральную службу по технологическому надзору. Так, Указом Президента РФ от 09.03.2004 N 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" <6> функции Федерального горного и промышленного надзора по принятию нормативных правовых актов в установленной сфере деятельности передаются Министерству промышленности и энергетики РФ, а функции по контролю и надзору Федерального горного и промышленного надзора, а также функции по контролю и надзору преобразованного Государственного комитета РФ по строительству и жилищно-коммунальному комплексу и упраздненного Министерства энергетики РФ передаются Федеральной службе по технологическому надзору. В этот период Федеральная служба по технологическому надзору находилась в введении Министерства промышленности и энергетики РФ.

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

<6> Российская газета. N 50. 12.03.2004.

Полномочия Федеральной службы по технологическому надзору определялись Постановлением Правительства РФ от 07.04.2004 N 180 "Вопросы Федеральной службы по технологическому надзору" <7>, согласно которому Федеральная служба по технологическому надзору являлась федеральным органом исполнительной власти, осуществлявшим контроль и надзор в сфере промышленной безопасности опасных производственных объектов, соблюдения установленного порядка пользования недрами и требований по ведению горных работ, безопасности электростанций (кроме ядерных), электрических и тепловых установок и сетей (кроме бытовых установок и сетей), гидротехнических сооружений на объектах промышленности и энергетики, безопасности производства, хранения и применения взрывчатых материалов промышленного назначения, а также в пределах своей компетенции специальные разрешительные функции и лицензирование.

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

<7> Российская газета. N 76. 13.04.2004.

Основными функциями Федеральной службы по технологическому надзору являлись: надзор за соблюдением требований промышленной безопасности при проектировании, строительстве, эксплуатации, консервации и ликвидации опасных производственных объектов, при изготовлении, монтаже, наладке, обслуживании и ремонте технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах, а также надзор за соблюдением обязательных требований, установленных законодательством Российской Федерации и нормативными правовыми актами Российской Федерации, в области охраны недр при разработке месторождений полезных ископаемых и переработке (обогащении) минерального сырья; надзор за деятельностью уполномоченных государственных и муниципальных органов по контролю за соблюдением требований градостроительного и жилищного законодательства, обязательных норм и правил, регулирующих строительную деятельность по вопросам обеспечения прочности, устойчивости, эксплуатационной надежности зданий и сооружений; надзор за соблюдением требований промышленной безопасности и сохранности взрывчатых материалов в организациях, ведущих взрывные работы на гражданских объектах, изготавливающих взрывчатые материалы вблизи мест их применения, осуществляющих распространение взрывчатых материалов промышленного назначения, а также в организациях - изготовителях взрывчатых материалов промышленного назначения; надзор за соблюдением требований безопасности при проектировании, строительстве, эксплуатации, консервации и ликвидации гидротехнических сооружений на объектах промышленности и энергетики; надзор за соблюдением требований по устройству и безопасной эксплуатации электрических и тепловых установок и сетей, по охране электрических и тепловых сетей и др.

Спустя 3 месяца после утверждения новой структуры и системы федеральных органов исполнительной власти утверждается Указ Президента РФ от 20.05.2004 N 649 "Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти" <8>, с которым связывается начало пятого этапа в реформировании системы федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих горный надзор и надзор в сфере промышленной безопасности. Согласно Указу Президента РФ от 20.05.2004 N 649 Федеральная служба по технологическому надзору и Федеральная служба по атомному надзору преобразовались в Федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор). Руководство деятельностью Ростехнадзором осуществляло Правительство РФ. Кроме того, в результате преобразования Федеральной службы по надзору в сфере экологии и природопользования в Федеральную службу по надзору в сфере природопользования Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору передаются функции в сфере экологического надзора.

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

<8> Российская газета. N 106. 22.05.2004.

Указом Президента РФ от 12 мая 2008 г. N 724 "Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти" <9> Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору переходит в ведение вновь преобразованного органа - Министерства природных ресурсов и экологии РФ.

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

<9> Российская газета. N 100. 13.05.2008.

В последующем на основании Указа Президента РФ от 23.06.2010 N 780 "Вопросы Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору" <10> руководство деятельностью Ростехнадзора стало осуществлять Правительство РФ.

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

<10> Собрание законодательства РФ. 05.07.2010. N 27. Ст. 3445.

Надо отметить, что в настоящее время государственный горный надзор осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору и ее территориальными органами, являющимися органами государственного горного надзора <11>. При этом должностные лица Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, осуществляющие государственный горный надзор, осуществляют государственный контроль за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр в соответствии с Положением о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 мая 2005 г. N 293, по следующим вопросам:

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

<11> См.: Положение о государственном надзоре за безопасным ведением работ, связанных с пользованием недрами, утв. Постановлением Правительства РФ от 02.02.2010 N 39 // Собрание законодательства РФ. 08.02.2010. N 6. Ст. 651.

- безопасное состояние горных выработок, скважин и иных подземных сооружений;

- соблюдение требований законодательства Российской Федерации и утвержденных в установленном порядке стандартов (норм, правил) при ликвидации и консервации предприятий по добыче полезных ископаемых и подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых <12>.

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

<12> См.: Положение о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 мая 2005 г. N 293 // Собрание законодательства РФ. 16.05.2005. N 20. Ст. 1885.

Таким образом, на протяжении двадцатилетней истории становления и формирования исполнительных органов государственной власти, осуществляющих горный надзор и надзор в сфере промышленной безопасности, прослеживается тенденция единообразия: во-первых, горный надзор и надзор в сфере промышленной безопасности на протяжении всего периода сосредоточивается в рамках одного ведомства без разграничения соответствующих полномочий между разными органами исполнительной власти, во-вторых, исследуемый вид надзорной деятельности осуществляется исключительно на федеральном уровне.

В становлении и развитии исполнительных органов государственной власти, осуществляющих энергетический надзор в период с 1990 г. по сегодняшний день (2012 год), также можно выделить семь этапов: 1-ый этап - 1993 год; 2-ой этап - 1996 год; 3-ий этап - 1998 год; 4-ый этап - март 2004 года; 5-ый этап - май 2004 года; 6-ой этап - 2008 год; 7-ой этап - 2010 год.

Постановлением Совета Министров - Правительства РФ от 12.05.1993 N 447 "О государственном энергетическом надзоре в Российской Федерации" <13> утверждается новое Положение о госэнергонадзоре, определяются основные его задачи и пересматривается система органов государственного энергетического надзора.

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

<13> Собрание актов Президента и Правительства РФ. 17.05.1993. N 20. Ст. 1764.

Так, основной задачей государственного энергетического надзора в Российской Федерации является осуществление контроля за техническим состоянием и безопасным обслуживанием электрических и теплоиспользующих установок потребителей электрической и тепловой энергии, рациональным и эффективным использованием электрической и тепловой энергии на предприятиях, в организациях и учреждениях независимо от ведомственной принадлежности и форм собственности.

В исследуемый период в систему органов государственного энергетического надзора входили: Главное управление государственного энергонадзора Министерства топлива и энергетики РФ (Главгосэнергонадзор России); региональные управления государственного энергонадзора; отделения государственного энергонадзора.

Второй этап ознаменовался реорганизацией системы органов государственного энергетического надзора. Правительство РФ поручило соответствующим Постановлением от 08.05.1996 N 560 "О реорганизации органов и учреждений государственного энергетического надзора в Российской Федерации" <14> Министерству топлива и энергетики Российской Федерации осуществить в 1996 году реорганизацию органов государственного энергетического надзора в единую централизованную систему органов государственного энергонадзора в РФ, включающую: Главное управление государственного энергонадзора Министерства топлива и энергетики РФ; региональные управления госэнергонадзора и территориальные органы государственного энергонадзора.

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

<14> Российская газета. N 100. 29.05.1996.

Третий этап реформирования органов государственного энергетического надзора обусловлен утверждением Постановлением Правительства РФ от 12.08.1998 N 938 "О государственном энергетическом надзоре в Российской Федерации" <15> нового Положения и системы органов государственного энергетического надзора. Указанным нормативным правовым актом Правительство поручило Министерству топлива и энергетики РФ завершить в 1998 году формирование единой системы государственного энергетического надзора на базе действующих в топливно-энергетическом комплексе отдельных надзорных организаций и инспекций. Во исполнение поручений Правительства РФ Министерство топлива и энергетики РФ Приказом от 08.12.1998 N 400 <16> создает Департамент государственного энергетического надзора и энергосбережения, а затем Приказом от 28.01.1999 N 21 "О государственном энергетическом надзоре в Российской Федерации" <17> представляет следующую систему государственного энергетического надзора: Департамент государственного энергетического надзора и энергосбережения (Госэнергонадзор) - структурное подразделение центрального аппарата Министерства топлива и энергетики РФ по управлению государственным энергетическим надзором; региональные управления государственного энергетического надзора - территориальные органы Министерства топлива и энергетики РФ межрегионального уровня; управления государственного энергетического надзора в субъектах Российской Федерации - государственные учреждения.

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

<15> Российская газета. N 164. 27.08.1998.

<16> Вестник Госэнергонадзора. N 1. 1999.

<17> Вестник Госэнергонадзора. N 1. 1999.

Стоит обратить внимание на то, что в 1996 - 1998 годах принимается ряд решений о разграничении функций Госнадзора России с иными федеральными органами исполнительной власти: решение о разграничении функций между Главным управлением государственного энергетического надзора Министерства топлива и энергетики РФ и Инспекцией энергонадзора Ракетных войск стратегического назначения, утв. Минтопэнерго РФ 08.02.1996; решение о разграничении функций между Главгосэнергонадзором России и Отделом технических инспекций ФАПСИ, утв. Минтопэнерго 10.02.1998, Федеральным агентством правительственной связи и информации 09.02.1998; решение Минтопэнерго РФ N 9/157, Росспецстроя N УД/32-04-05/147 от 08.04.1998 "О разграничении функций между Главгосэнергонадзором России и Центральной инспекцией энергетического надзора Федеральной службы специального строительства России" и др.

Указом Президента РФ от 17.05.2000 N 867 "О структуре федеральных органов исполнительной власти" <18> Министерство топлива и энергетики преобразовалось в Министерство энергетики Российской Федерации.

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

<18> Российская газета. N 97. 20.05.2000.

Четвертый этап связан с образованием (в результате преобразования) Федеральной службы по технологическому надзору. Так, Указом Президента РФ от 09.03.2004 N 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" <19> Министерство энергетики РФ было упразднено и образовано Министерство промышленности и энергетики РФ. Функции по принятию нормативных правовых актов переданы образованному Министерству промышленности и энергетики Российской Федерации, правоприменительные функции, функции по оказанию государственных услуг и по управлению имуществом - Федеральному агентству по энергетике, а контроль и надзор в сфере энергетики были делегированы Правительством РФ Федеральной службе по технологическому надзору. Сама же Федеральная служба по технологическому надзору вышеупомянутым Указом Президента РФ была создана в результате преобразования Федерального горного и промышленного надзора России.

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

<19> Российская газета. N 50. 12.03.2004.

В ведении вновь образованного Министерства промышленности и энергетики РФ находились следующие ведомства: Федеральная служба по атомному надзору; Федеральная служба по техническому регулированию и метрологии; Федеральная служба по технологическому надзору; Федеральное агентство по атомной энергии; Федеральное космическое агентство; Федеральное агентство по промышленности; Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству; Федеральное агентство по энергетике.

Пятый этап обусловлен формированием Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору в результате преобразования на основании Указа Президента РФ от 20.05.2004 N 649 <20> Федеральной службы по технологическому надзору и Федеральной службы по атомному надзору.

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

<20> Российская газета. N 106. 22.05.2004.

Шестой и седьмой этапы связаны с переподчинением Ростехнадзора: в 2008 году от Правительства РФ к Министерству природных ресурсов и экологии РФ; в 2010 году - от Министерства природных ресурсов и экологии РФ к Правительству РФ.

Несколько иная ситуация складывалась в регионах. Так, например, Государственная инспекция государственного энергетического надзора Республики Татарстан была создана в 1997 году на основании Постановления Кабинета Министров Республики Татарстан от 4 февраля 1997 г. N 96 "О создании Государственной инспекции энергетического надзора по Республике Татарстан" и Постановления Кабинета Министров Республики Татарстан от 24 марта 1997 г. N 239 "Об утверждении Положения о Государственной инспекции энергетического надзора Республики Татарстан". Государственная инспекция энергетического надзора Республики Татарстан являлась республиканским государственным учреждением и подчинялась Республиканской энергетической комиссии при Кабинете Министров Республики Татарстан.

С утверждением в 1998 году нового положения о государственном энергетическом надзоре последний стал входить в систему федерального министерства - Министерства топлива и энергетики РФ.

На основании вышеизложенных нормативных правовых актов Постановлением Кабинета Министров РТ от 19 июля 1999 г. N 441 был утвержден новый Устав Государственной инспекции энергетического надзора Республики Татарстан, согласно которому:

"1.1. Государственная инспекция энергетического надзора Республики Татарстан (далее - Татгосэнергонадзор) является государственным учреждением, входящим в систему госэнергонадзора Российской Федерации на правах управления государственного энергетического надзора в субъектах Российской Федерации, осуществляющим государственный надзор и контроль за техническим состоянием и безопасным обслуживанием электрических и теплопотребляющих установок потребителей электрической и тепловой энергии, оборудования и основных сооружений электростанций, электрических и тепловых сетей энергоснабжающих организаций, рациональным и эффективным использованием электрической и тепловой энергии, газа на предприятиях, в организациях и учреждениях независимо от форм собственности.

1.2. Татгосэнергонадзор создан и действует в соответствии с Постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 4 февраля 1997 г. N 96, Положением о государственном энергетическом надзоре в Российской Федерации, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 августа 1998 г. N 938, и на основании Приказа Министерства топлива и энергетики Российской Федерации от 28 января 1999 г. N 21.

Таким образом, Государственная инспекция энергетического надзора Республики Татарстан (Татгосэнергонадзор) в 1999 году вошла в систему госэнергонадзора Российской Федерации на правах управления государственного энергетического надзора в субъектах Российской Федерации. В таком виде она просуществовала до 2003 г.

На основании Постановления Кабинета Министров РТ от 07.02.2003 N 84, принятого в связи с решением Министерства энергетики РФ, было образовано федеральное государственное учреждение "Управление государственного энергетического надзора по Республике Татарстан" путем слияния государственного учреждения "Государственная инспекция энергетического надзора Республики Татарстан" и государственного учреждения "Государственная инспекция по надзору и контролю за рациональным использованием нефти и нефтепродуктов на территории Республики Татарстан" (Приказ Министерства энергетики Российской Федерации от 18.11.2002 N 409).

Таким образом, Государственное учреждение "Государственная инспекция энергетического надзора Республики Татарстан" 4 февраля 2003 года прекратило свое существование путем реорганизации в форме слияния. Правопреемником стало ФГУ "Управление государственного энергетического надзора по Республике Татарстан Министерства энергетики Российской Федерации".

Однако, 1 июля 2005 года в результате произошедшей в 2004 году административной реформы федеральных органов государственной власти это учреждение было ликвидировано. Так, в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 01.10.2004 N 1257-р <21> о ликвидации федеральных государственных учреждений государственного энергетического надзора, находящихся в ведении Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, ФГУ "Управление государственного энергетического надзора по Республике Татарстан" среди прочих было ликвидировано. Таким образом, ФГУ "Управление государственного энергетического надзора по РТ" было ликвидировано согласно ст. 61 Гражданского кодекса РФ без перехода прав и обязанностей в порядке правопреемства к другим лицам.

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

<21> Российская газета. N 219. 06.10.2004.

Как видим, на протяжении всего периода становления и развития органов государственного энергетического надзора вплоть до 1996 - 1998 гг. их система практически оставалась неизменной (за некоторыми исключениями, касающимися наименований). В составе госэнергонадзора присутствовало структурное подразделение центрального аппарата соответствующего федерального министерства, территориальные органы федерального министерства межрегионального уровня; органы государственного энергетического надзора субъектов РФ. Таким образом, речь шла о двухуровневой системе государственного энергетического надзора: федеральной и региональной. По результатам проведения в 1996 - 1998 гг. административных реформ государственный энергетический надзор (как региональный, так и федеральный) стал входить в единую централизованную систему Министерства топлива и энергетики РФ. В 2004 году функции по контролю и надзору в сфере энергетики переходят к межотраслевому органу (вначале Федеральной службе по технологическому надзору, затем - Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору), сочетающему в себе ряд функций в иных сферах деятельности. В 2011 году на основании Федерального закона от 18.07.2011 N 242-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" стал осуществляться федеральный государственный энергетический надзор исключительно Ростехнадзором.

В становлении и развитии органов государственного строительного надзора за последние двадцать лет нами были выделены следующие этапы: 1-ый этап - 1991 год; 2-ой этап - 1993 год; 3-ий этап - 1994 год; 4-ый этап - 1997 год; 5-ый этап - 1999 год; 6-ой этап - март 2004 года; 7-ой этап - май 2004 г.; 8-ой этап - 2008 год; 9-ый этап - 2009 год; 10-ый этап - 2010 год.

В целях усиления контроля за качеством строительства и обеспечения эксплуатационной надежности построенных зданий и сооружений распоряжением Президента РСФСР от 27.11.1991 N 105-рп "Об образовании органов государственного архитектурно-строительного надзора РСФСР" <22> Министерству архитектуры, строительства и жилищно-коммунального хозяйства РСФСР было поручено образовать на базе органов Государственного архитектурно-строительного контроля за жилищно-гражданским строительством на территории РСФСР органы Государственного архитектурно-строительного надзора РСФСР.

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

<22> Ведомости СНД и ВС РСФСР. 28.11.1991. N 48. Ст. 1692.

В соответствии с Приказом Минархстроя РСФСР от 13.12.1991 N 4 образованы органы государственного архитектурно-строительного надзора РСФСР - Инспекция государственного архитектурно-строительного надзора РСФСР в составе центрального аппарата Министерства архитектуры, строительства и жилищно-коммунального хозяйства РСФСР (Госархстройнадзор России). Система государственного архитектурно-строительного надзора включала в себя:

- Инспекцию Госархстройнадзора РСФСР Министерства архитектуры, строительства и жилищно-коммунального хозяйства РСФСР;

- инспекции Госархстройнадзора РСФСР соответствующих органов государственного управления республик в составе РСФСР;

- инспекции Госархстройнадзора РСФСР соответствующих органов государственного управления автономных республик, областей и округов;

- инспекции Госархстройнадзора РСФСР соответствующих органов государственного управления краев, областей, г. Москва и г. Санкт-Петербург;

- инспекции Госархстройнадзора РСФСР соответствующих органов управления городов и районов.

В 1993 году учреждается Государственный комитет РФ по вопросам архитектуры и строительства <23>, осуществлявший государственный архитектурно-строительный надзор за качеством строительства, выпуском строительной продукции, материалов, конструкций и изделий.

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

<23> Постановление Правительства РФ от 02.02.1993 N 90 "Об утверждении Положения о Государственном комитете Российской Федерации по вопросам архитектуры и строительства" // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 08.02.1993. N 6. Ст. 487.

В 1994 году функциями по организации и осуществлению государственного архитектурно-строительного надзора за качеством строительства и правильностью приемки объектов в эксплуатацию, а также за качеством продукции предприятий строительной индустрии промышленности строительных материалов наделяется Министерство строительства РФ <24>, в 1997 году - Государственный комитет РФ по жилищной и строительной политике <25>, в 1999 году вначале - Государственный комитет РФ по строительной, архитектурной и жилищной политике (Госстрой России) <26>, а затем - Государственный комитет РФ по строительству и жилищно-коммунальному комплексу <27>.

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

<24> Постановление Правительства РФ от 14.10.1994 N 1170 "Об утверждении Положения о Министерстве строительства Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 31.10.1994. N 27. Ст. 2894.

<25> Постановление Правительства РФ от 11.12.1997 N 1542 "Об утверждении Положения о Государственном комитете Российской Федерации по жилищной и строительной политике" // Российская газета. N 4. 10.01.1998.

<26> Постановление Правительства РФ от 25.01.1999 N 95 "Об утверждении Положения о Государственном комитете Российской Федерации по строительной, архитектурной и жилищной политике" // Собрание законодательства РФ. 01.02.1999. N 5. Ст. 682.

<27> Постановление Правительства РФ от 24.11.1999 N 1289 "Об утверждении Положения о Государственном комитете Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу" // Собрание законодательства РФ. 29.11.1999. N 48. Ст. 5864.

Приказом Государственного комитета РФ по строительной, архитектурной и жилищной политике от 30.03.1999 N 76 <28> утверждается Положение о государственном архитектурно-строительном надзоре на территории РФ (Госархстройнадзор РСФСР). Согласно Положению органами, осуществлявшими на территории Российской Федерации государственный архитектурно-строительный надзор, являлись:

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

<28> Бюллетень строительной техники. N 6. 1999.

- Главная инспекция Государственного архитектурно-строительного надзора и лицензирования - самостоятельное структурное подразделение Госстроя России на правах управления (Главгосархстройнадзор России);

- Инспекция Государственного архитектурно-строительного надзора Минобороны России;

- органы Государственного архитектурно-строительного надзора субъектов Российской Федерации;

- органы архитектурно-строительного надзора органов местного самоуправления.

Указанные органы Госархстройнадзора России составляли единую функциональную систему Государственного архитектурно-строительного надзора Российской Федерации.

Указом Президента РФ от 09.03.2004 N 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" <29> Государственный комитет по строительству и жилищно-коммунальному комплексу преобразован в Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству, его функции по принятию нормативных правовых актов в установленной сфере деятельности переданы Министерству промышленности и энергетики РФ, функции по контролю и надзору - Федеральной службе по технологическому надзору. Таким образом, функциями федерального государственного строительного надзора наделялась Федеральная служба по технологическому надзору. Соответствующие функции оставались и за исполнительными органами государственной власти субъектов РФ.

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

<29> Российская газета. N 50. 12.03.2004.

В мае 2004 года на основании Указа Президента РФ от 20.05.2004 N 649 "Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти" <30> Федеральная служба по технологическому надзору и Федеральная служба по атомному надзору были преобразованы в Федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному надзору с передачей соответствующих контрольно-надзорных функций последней.

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

<30> Российская газета. N 106. 22.05.2004.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 01.02.2006 N 54 "О государственном строительном надзоре Российской Федерации" (в первоначальной редакции) <31> федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными на осуществление государственного строительного надзора, являлись:

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

<31> Собрание законодательства РФ. 13.02.2006. N 7. Ст. 774.

- Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору;

- Министерство обороны Российской Федерации.

Согласно изменениям, внесенным в Постановление Правительства РФ от 01.02.2006 N 54, утв. Постановлением Правительства РФ от 10.03.2009 N 204 <32>, федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными на осуществление государственного строительного надзора, являются:

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

<32> Постановление Правительства РФ от 10.03.2009 N 204 "О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 1 февраля 2006 г. N 54" // Собрание законодательства РФ. 16.03.2009. N 11. Ст. 1304.

- Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору - при строительстве, реконструкции объектов, строительство, реконструкцию которых предполагается осуществлять на территориях двух и более субъектов Российской Федерации, посольств, консульств и представительств Российской Федерации за рубежом, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, на континентальном шельфе Российской Федерации, во внутренних морских водах, в территориальном море Российской Федерации, объектов обороны и безопасности, иных объектов, сведения о которых составляют государственную тайну, автомобильных дорог федерального значения, объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) федерального значения (в случае, если при проведении работ по сохранению объекта культурного наследия федерального значения затрагиваются конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности такого объекта), особо опасных, технически сложных и уникальных объектов, объектов, связанных с размещением и обезвреживанием отходов 1 - 5 классов опасности, иных объектов, определенных Правительством Российской Федерации, а также результатов инженерных изысканий, выполняемых для подготовки проектной документации указанных в настоящем пункте объектов, за исключением тех объектов, в отношении которых осуществление государственного строительного надзора указами Президента Российской Федерации возложено на иные федеральные органы исполнительной власти;

- Министерство обороны Российской Федерации, Федеральная служба безопасности Российской Федерации, Федеральная служба охраны Российской Федерации и иные федеральные органы исполнительной власти, на которые указами Президента Российской Федерации возложено осуществление государственного строительного надзора.

В 2008 и в 2010 годах происходит переподчинение Ростехнадзора:

- в 2008 году - от Правительства РФ к Министерству природных ресурсов и экологии РФ;

- в 2010 году - от Министерства природных ресурсов и экологии РФ к Правительству РФ.

На сегодняшний день государственный строительный надзор осуществляется федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными на осуществление федерального государственного строительного надзора, и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченными на осуществление регионального государственного строительного надзора <33>.

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

<33> См.: пункт 5 Положения об осуществлении государственного строительного надзора в РФ, утв. Постановлением Правительства РФ от 01.02.2006 N 54.

Государственный строительный надзор за строительством, реконструкцией, осуществляемыми на территории г. Москвы, в части уникальных объектов, до 1 января 2013 года осуществляется уполномоченным на это органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации - города федерального значения Москвы.

На уровне конкретного субъекта РФ утверждается специально уполномоченный на осуществление государственного строительного надзора орган. В большинстве субъектов РФ действуют региональные инспекции государственного строительного надзора <34>, положения о которых утверждаются либо нормативным правовым актом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, либо региональным правительством (администрацией) <35>. В некоторых субъектах полномочия по осуществлению государственного строительного надзора совмещаются с полномочиями по осуществлению иных видов контрольно-надзорной деятельности. Например, В Алтайском крае сформирована Инспекция государственного строительного надзора, контроля и надзора в области долевого строительства Алтайского края <36>, в Приморском крае - Департамент земельных отношений, государственного строительного надзора и контроля в области долевого строительства Приморского края <37>.

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

<34> См., например: Постановление Правительства Хабаровского края от 30.07.2009 N 223-пр "Об утверждении Положения об Инспекции государственного строительного надзора Правительства Хабаровского края" // Собрание законодательства Хабаровского края. 12.08.2009. N 7(84) (часть 2); Постановление Администрации Архангельской области от 19.04.2007 N 81-па "Об утверждении Положения об Инспекции государственного строительного надзора Архангельской области" // Волна. 27.04.2007. N 31; Постановление Правительства Калужской области от 26.09.2003 N 258 "Об образовании инспекции государственного строительного надзора Калужской области" // Документ официально опубликован не был; Постановление Губернатора Новосибирской области от 06.02.2007 N 49 "Об Инспекции государственного строительного надзора Новосибирской области" // Советская Сибирь. 20.02.2007. N 32 - 33 и др.

<35> См., например: Указ Президента Республики Башкортостан от 18.06.2010 N УП-352 "Об утверждении Положения об Инспекции государственного строительного надзора Республики Башкортостан" // Ведомости Государственного Собрания - Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 16.07.2010. N 14(332). Ст. 864; Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 12.11.2007 N 622 "Вопросы Инспекции государственного строительного надзора Республики Татарстан" // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 21.11.2007. N 43. Ст. 1707.

<36> См.: Постановление Администрации Алтайского края от 13.02.2007 N 53 "Об утверждении Положения об инспекции государственного строительного надзора, контроля и надзора в области долевого строительства Алтайского края" // Алтайская правда. 03.03.2007. N 62 - 63.

<37> См.: Постановление Администрации Приморского края от 25.09.2009 N 263-па "О переименовании Департамента земельных ресурсов и землеустройства Приморского края и об утверждении Положения о Департаменте земельных отношений, государственного строительного надзора и контроля в области долевого строительства Приморского края" // Приморская газета. 02.10.2009. N 74(358).

На протяжении всего исследуемого периода государственный строительный надзор осуществлялся на двух уровнях государственной власти. При этом федеральный государственный строительный надзор с условной периодичностью осуществлялся одновременно несколькими ведомствами.

В становлении и развитии исполнительных органов государственной власти, осуществляющих надзор за безопасностью гидротехнических сооружений, также можно выделить несколько этапов: 1-ый этап - 1997 год; 2-ой этап - 2000 год; 3-ий этап - март 2004 г.; 4-ый этап - май 2004 г.; 5-ый этап - 2008 год; 6-ой этап - 2009 год; 7-ой этап - 2010 год.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 16.10.1997 N 1320 "Об организации государственного надзора за безопасностью гидротехнических сооружений" <38> функции по осуществлению государственного надзора за безопасностью гидротехнических сооружений были возложены на следующие федеральные органы исполнительной власти:

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

<38> Собрание законодательства РФ. 20.10.1997. N 42. Ст. 4794.

- Федеральный горный и промышленный надзор России - по поднадзорным организациям, производствам, объектам и работам;

- Министерство топлива и энергетики Российской Федерации - по гидравлическим и тепловым электростанциям;

- Министерство природных ресурсов Российской Федерации - по организациям, производствам и объектам остальных отраслей экономики.

В дополнение к данному документу Постановлением Правительства РФ от 20.05.1998 N 466 <39> на Министерство транспорта РФ были возложены функции государственного надзора за безопасностью судоходных гидротехнических сооружений.

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

<39> См.: Постановление Правительства РФ от 20.05.1998 N 466 "О возложении функций государственного надзора за безопасностью судоходных гидротехнических сооружений на Министерство транспорта Российской Федерации" // Российская газета. N 122. 01.07.1998.

Указом Президента РФ от 17.05.2000 N 867 "О структуре федеральных органов исполнительной власти" <40> Министерство топлива и энергетики РФ было преобразовано в Министерство энергетики РФ. Согласно Положению о Министерстве энергетики РФ, утв. Постановлением Правительства РФ от 12.10.2000 N 777 <41>, Министерство энергетики РФ осуществляло государственный надзор за безопасностью гидротехнических сооружений, находящихся в ведении, собственности или эксплуатации организаций топливно-энергетического комплекса, участвует в формировании и ведении Российского регистра гидротехнических сооружений. Остальные органы продолжали осуществлять надзор за безопасностью гидротехнических сооружений.

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

<40> Российская газета. N 97. 20.05.2000.

<41> Собрание законодательства РФ. 23.10.2000. N 43. Ст. 4240.

В марте 2004 года Федеральный горный и промышленный надзор преобразуется в Федеральную службу по технологическому надзору. Министерство энергетики РФ упраздняется, а его функции по принятию нормативных правовых актов передаются вновь образованному Министерству промышленности и энергетики РФ, а функции по контролю и надзору - Федеральной службе по технологическому надзору. Кроме того, образуется Федеральная служба по надзору в сфере экологии и природопользования, которой передаются функции по контролю и надзору в сфере экологии и природопользования Министерства природных ресурсов Российской Федерации. Согласно Постановлению Правительства РФ от 06.04.2004 N 161 "Вопросы Федеральной службы по надзору в сфере экологии и природопользования" <42> Федеральная служба по надзору в сфере экологии и природопользования осуществляла надзор и контроль за состоянием и эксплуатацией гидротехнических сооружений в пределах своей компетенции. Указом Президента РФ от 09.03.2004 N 314 Министерство транспорта РФ упраздняется, образуется Министерство транспорта и связи и Федеральная служба по надзору в сфере транспорта, которой передаются функции по контролю и надзору упраздняемого Министерства транспорта РФ. Несмотря на то, что ни в Положении о Министерстве транспорта и связи РФ, ни в Положении о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта нет указания на осуществление государственного надзора за безопасностью гидротехнических сооружений, вместе с тем Постановление Правительства РФ от 20.05.1998 N 466 "О возложении функций государственного надзора за безопасностью судоходных гидротехнических сооружений на Министерство транспорта Российской Федерации" <43> свою силу не теряет.

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

<42> Российская газета. N 74. 09.04.2004.

<43> Собрание законодательства РФ. 25.05.1998. N 21. Ст. 2241.

В мае 2004 года Федеральная служба по атомному надзору и Федеральная служба по технологическому надзору преобразуются в Федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному надзору с передачей последней соответствующих функций и полномочий. Ростехнадзор при этом находится в ведении Правительства РФ. Федеральная служба по надзору в сфере экологии и природопользования преобразуется в Федеральную службу по надзору в сфере природопользования, передав функции в сфере экологического надзора Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору. Однако, согласно Положению о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования, утв. Постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 N 400, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования продолжала осуществлять контроль и надзор за безопасностью гидротехнических сооружений (соблюдением норм и правил безопасности), кроме гидротехнических сооружений промышленности, энергетики и судоходных гидротехнических сооружений. Кроме того, Министерство транспорта и связи РФ преобразуется в Министерство транспорта РФ и Министерство информационных технологий и связи Российской Федерации. В ведении Министерства транспорта РФ продолжает находиться Федеральная служба по надзору в сфере транспорта.

Указом Президента РФ от 12.05.2008 N 724 "Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти" <44> Министерство промышленности и энергетики Российской Федерации преобразуется в Министерство промышленности и торговли Российской Федерации и Министерство энергетики Российской Федерации с соответствующим распределением функций между этими министерствами. Министерство природных ресурсов РФ преобразовывается в Министерство природных ресурсов и экологии РФ. Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору переходит в ведение Министерства природных ресурсов и экологии РФ. В соответствии с изменениями, которые вносятся в постановления Правительства РФ, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 29.05.2008 N 404 <45>, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования утрачивает функции по осуществлению контроля и надзора в пределах своей компетенции за гидротехническими сооружениями.

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

<44> Российская газета. N 100. 13.05.2008.

<45> Постановление Правительства РФ от 29.05.2008 N 404 "О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 02.06.2008. N 22. Ст. 2581.

В 2009 году вносятся изменения <46> в Постановление Правительства РФ от 16.10.1997 N 1320 "Об организации государственного надзора за безопасностью гидротехнических сооружений", в соответствии с которыми государственный надзор за безопасностью гидротехнических сооружений осуществляется:

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

<46> Постановление Правительства РФ от 30.11.2009 N 970 "О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 16 октября 1997 г. N 1320" // Собрание законодательства РФ. 07.12.2009. N 49 (ч. 2). Ст. 5973.

- Федеральной службой по надзору в сфере транспорта - в отношении судоходных гидротехнических сооружений;

- Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору - в отношении остальных гидротехнических сооружений (за исключением гидротехнических сооружений, полномочия по осуществлению надзора за которыми переданы органам местного самоуправления).

Указом Президента РФ от 23.06.2010 N 780 "Вопросы Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору" <47> происходит переподчинение Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, в результате которого руководство деятельностью последней вновь переходит к Правительству РФ.

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

<47> Собрание законодательства РФ. 05.07.2010. N 27. Ст. 3445.

В общем виде в становлении и развитии системы федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих технологический надзор, можно выделить следующие периоды. В основе такой периодизации лежит соответствующий указ Президента РФ, утверждающий систему и структуру федеральных органов исполнительной власти.

**1 период - 1990 - 1996 год.**

В целях упорядочения системы, определения организационно-правового статуса центральных органов федеральной исполнительной власти в 1992 году утверждаются два Указа Президента РФ: Указ Президента РФ от 30.09.1992 N 1147 "О системе центральных органов федеральной исполнительной власти" и Указ Президента РФ от 30.09.1992 N 1148 "О структуре центральных органов федеральной исполнительной власти".

На основании Указа Президента РФ от 30.09.1992 N 1148 "О структуре центральных органов федеральной исполнительной власти" в структуру центральных органов федеральной исполнительной власти входили следующие органы исполнительной власти, осуществляющие контрольно-надзорные полномочия в рамках технологического надзора:

- Министерство топлива и энергетики РФ (в ведении которого находилась вся система органов государственного энергетического надзора);

- Министерство архитектуры, строительства и жилищно-коммунального хозяйства (в 1993 году - Государственный Комитет РФ по вопросам архитектуры и строительства, в 1994 году - Министерство строительства РФ, а также вся система государственного архитектурно-строительного надзора);

- Федеральная служба России по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору (в 1993 году - Федеральный горный и промышленный надзор).

На основании Указа Президента РФ от 30.09.1992 N 1147 "О системе центральных органов федеральной исполнительной власти" министерства РФ осуществляли руководство порученной им отраслью управления или сферой деятельности; государственные комитеты РФ - на основе коллегиальности межотраслевое регулирование; комитеты РФ - государственное регулирование и межотраслевую координацию по вопросам, находящимся в его ведении; федеральные службы - специальные исполнительные, контрольные, разрешительные или надзорные функции; российские агентства - специальные исполнительные, контрольные, разрешительные или надзорные функции; федеральные инспекции - специальные исполнительные, контрольные, разрешительные или надзорные функции.

**2 период - 1996 - 1997 гг.**

В целях определения рациональной структуры федеральных органов исполнительной власти Указом Президента РФ от 14.08.1996 N 1176 "О системе федеральных органов исполнительной власти" было установлено, что в систему федеральных органов исполнительной власти РФ входят:

1) министерства РФ (федеральные министерства) - проводят государственную политику и осуществляют управление в установленной сфере деятельности, а также координируют деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти;

2) иные федеральные органы исполнительной власти:

- государственные комитеты РФ - осуществляют на коллегиальной основе межотраслевую координацию по вопросам, отнесенным к его ведению, а также функциональное регулирование в определенной сфере деятельности;

- федеральные службы России - осуществляют специальные (исполнительные, контрольные, разрешительные, регулирующие и другие) функции в установленных сферах деятельности;

- российские агентства - осуществляют специальные (исполнительные, контрольные, разрешительные, регулирующие и другие) функции в установленных сферах деятельности;

- федеральные надзоры - осуществляют специальные (исполнительные, контрольные, разрешительные, регулирующие и другие) функции в установленных сферах деятельности.

Как видим, новый Указ Президента РФ от 14.08.1996 N 1176 не выделяет такие ведомства, как комитеты РФ и федеральные инспекции.

Реализуя конституционные положения, Указом Президента РФ от 14.08.1996 N 1177 "О структуре федеральных органов исполнительной власти" утверждается новая структура федеральных органов исполнительной власти, включающая в себя следующие органы в сфере технологического надзора:

- Министерство строительства РФ (государственный строительный надзор);

- Министерство топлива и энергетики РФ (государственный энергетический надзор);

- Федеральный горный и промышленный надзор России (горный и промышленный надзор).

Как видим, на базе упраздненных Государственного комитета РФ по промышленной политике, Комитета РФ по машиностроению; Комитета РФ по металлургии; Комитета РФ по химической, нефтехимической промышленности образуется новое ведомство - Министерство промышленности РФ.

**3 период - 1997 - 2000 гг.**

Указом Президента РФ от 09.07.1997 N 710 "О признании утратившими силу некоторых Указов Президента РФ и внесении изменений в структуру федеральных органов исполнительной власти, утвержденную Указом президента РФ от 14 августа 1996 г. N 1177" структура федеральных органов исполнительной власти была изложена в новой редакции и включает в себя следующий перечень органов в сфере технологического надзора:

- Министерство топлива и энергетики РФ (государственный энергетический надзор);

- Государственный комитет РФ по жилищной и строительной политике (в январе 1999 года - Государственный Комитет РФ по строительству, архитектуре и жилищной политике; в ноябре 1999 года - Государственный Комитет по строительству и жилищно-коммунальному комплексу, а также вся система органов, осуществляющих архитектурно-строительный надзор);

- Инспекция государственного архитектурно-строительного надзора Минобороны России;

- Федеральный горный и промышленный надзор России;

- Министерство природных ресурсов РФ (надзор за безопасностью гидротехнических сооружений);

- Министерство транспорта РФ (надзор за безопасностью гидротехнических сооружений).

Указом Президента РФ от 25.05.1999 N 651 "О структуре федеральных органов исполнительной власти", Указом Президента РФ от 17.08.1999 N 1062 "О структуре федеральных органов исполнительной власти" утверждается новая структура федеральных органов исполнительной власти, вместе с тем в сфере технологического надзора все остается неизменным.

**4 период - 2000 г. - март 2004 года.**

Указом Президента РФ от 17.05.2000 N 867 "О структуре федеральных органов исполнительной власти" утверждена новая структура федеральных органов исполнительной власти, среди которых:

- Министерство энергетики РФ (государственный энергетический надзор);

- Государственный комитет РФ по строительству и жилищно-коммунальному комплексу (государственный строительный надзор);

- Федеральный горный и промышленный надзор России;

- Министерство природных ресурсов РФ (надзор за безопасностью гидротехнических сооружений);

- Министерство транспорта РФ (надзор за безопасностью гидротехнических сооружений).

**5 период - март - май 2004 г.**

Указом Президента РФ от 09.03.2004 N 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти":

- устанавливается, что в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства;

- устанавливается, что федеральное министерство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации сфере деятельности. Федеральное министерство возглавляет входящий в состав Правительства Российской Федерации министр Российской Федерации (федеральный министр); на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации самостоятельно осуществляет правовое регулирование в установленной сфере деятельности, за исключением вопросов, правовое регулирование которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации осуществляется исключительно федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации; в установленной сфере деятельности не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, правоприменительные функции, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации; осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств; осуществляет координацию деятельности государственных внебюджетных фондов;

- устанавливается, что федеральная служба (служба): является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности. Федеральную службу возглавляет руководитель (директор) федеральной службы. Федеральная служба по надзору в установленной сфере деятельности может иметь статус коллегиального органа; в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности службы. Федеральная служба может быть подведомственна Президенту Российской Федерации или находиться в ведении Правительства Российской Федерации; не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации, а федеральная служба по надзору - также управление государственным имуществом и оказание платных услуг;

- устанавливается, что федеральное агентство: является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору. Федеральное агентство возглавляет руководитель (директор) федерального агентства. Федеральное агентство может иметь статус коллегиального органа; в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов и поручений Президента Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации и федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности федерального агентства. Федеральное агентство может быть подведомственно Президенту Российской Федерации; ведет реестры, регистры и кадастры; не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности и функции по контролю и надзору, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации;

- устанавливается, что под функциями по принятию нормативных правовых актов понимается издание на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов обязательных для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц;

- устанавливается, что под функциями по контролю и надзору понимаются: осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения; выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам; регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов; установлено, что под правоприменительными функциями понимается издание индивидуальных правовых актов, а также ведение реестров, регистров и кадастров; установлено, что под функциями по управлению государственным имуществом понимается осуществление полномочий собственника в отношении федерального имущества, в том числе переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным казенным предприятиям и государственным учреждениям, подведомственным федеральному агентству, а также управление находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ; установлено, что под функциями по оказанию государственных услуг понимается осуществление федеральными органами исполнительной власти услуг, имеющих исключительную общественную значимость и оказываемых на установленных федеральным законодательством условиях неопределенному кругу лиц;

- утверждается новая структура федеральных органов исполнительной власти.

Структура федеральных органов исполнительной власти, утв. Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. N 314, выглядит следующим образом:

I. Федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам.

II. Федеральные министерства, находящиеся в ведении Правительства Российской Федерации, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам.

Так, Указом Президента РФ от 09.03.2004 N 314 Министерство энергетики РФ было упразднено и образовано Министерство промышленности и энергетики РФ. Функции по принятию нормативных правовых актов переданы образованному Министерству промышленности и энергетики Российской Федерации, правоприменительные функции, функции по оказанию государственных услуг и по управлению имуществом - Федеральному агентству по энергетике, а контроль и надзор в сфере энергетики были делегированы Правительством РФ Федеральной службе по технологическому надзору. Сама же Федеральная служба по технологическому надзору вышеупомянутым Указом Президента РФ была создана в результате преобразования Федерального горного и промышленного надзора России.

В ведении вновь образованного Министерства промышленности и энергетики РФ находились следующие ведомства: Федеральная служба по атомному надзору; Федеральная служба по техническому регулированию и метрологии; Федеральная служба по технологическому надзору; Федеральное агентство по атомной энергии; Федеральное космическое агентство; Федеральное агентство по промышленности; Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству; Федеральное агентство по энергетике.

Итак, контрольно-надзорные полномочия в сфере технологического надзора, согласно новой структуре, осуществляют следующие федеральные органы исполнительной власти:

- Федеральная служба по технологическому надзору;

- Министерство обороны РФ (в части, касающейся государственного строительного надзора);

- Федеральная служба по надзору в сфере экологии и природопользования (надзор за безопасностью гидротехнических сооружений);

- Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (надзор за безопасностью гидротехнических сооружений).

**6 период - май 2004 г. - 2008 г.**

Спустя 3 месяца после утверждения новой структуры и системы федеральных органов исполнительной власти утверждается Указ Президента РФ от 20.05.2004 N 649 "Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти", в соответствии с которым Федеральная служба по технологическому надзору и Федеральная служба по атомному надзору преобразуются в Федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному надзору, руководство которой осуществляет Правительство РФ и которой в том числе передаются функции в сфере экологического надзора.

Указом Президента РФ от 20.05.2004 N 649 "Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти" утверждается новая структура федеральных органов исполнительной власти, которая выглядит следующим образом:

I. Федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам.

II. Федеральные министерства, руководство которыми осуществляет Правительство РФ, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам.

III. Федеральные службы и федеральные агентства, руководство которыми осуществляет Правительство РФ.

Контрольно-надзорные полномочия в сфере технологического надзора, согласно новой структуре, осуществляют следующие федеральные органы исполнительной власти:

- Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору;

- Министерство обороны РФ (в части, касающейся государственного строительного надзора);

- Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (надзор за безопасностью гидротехнических сооружений);

- Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (надзор за безопасностью гидротехнических сооружений).

**7 период - 2008 - 2010 годы.**

Указом Президента РФ от 12 мая 2008 г. N 724 "Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти" Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору переходит в ведение вновь преобразованного органа - Министерства природных ресурсов и экологии РФ.

Контрольно-надзорные полномочия в сфере технологического надзора осуществляют следующие федеральные органы исполнительной власти:

- Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору;

- Министерство обороны РФ (в части, касающейся государственного строительного надзора);

- Федеральная служба безопасности РФ (в части, касающейся государственного строительного надзора);

- Федеральная служба охраны РФ (в части, касающейся государственного строительного надзора);

- Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (надзор за безопасностью гидротехнических сооружений).

**8 период - 2010 г. - по сегодняшний день.**

Система федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих технологический надзор, остается неизменной. Вместе с тем Указом Президента РФ от 23.06.2010 N 780 "Вопросы Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору" устанавливаются следующие положения:

- руководство деятельностью Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору осуществляет Правительство Российской Федерации;

- на Федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному надзору возлагаются функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере технологического и атомного надзора;

- Федеральной службе по надзору в сфере природопользования передаются функции Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору в сфере охраны окружающей среды в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия, в области обращения с отходами и государственной экологической экспертизы.

Таким образом, главным органом, сосредоточивающим в себе значительные надзорные и контрольные полномочия в сфере технологического надзора, является Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор). При этом функции по осуществлению государственного горного надзора, федерального государственного энергетического надзора, федерального государственного надзора в области промышленной безопасности на сегодняшний день осуществляет только Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору.

Вместе с тем за время осуществления своей восьмилетней деятельности Ростехнадзор также неоднократно претерпевал реформирование, в рамках которого можно выделить соответствующие этапы:

- май 2004 года - этап формирования (в результате преобразования) нового ведомства - Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор), - наделенного, кроме того, функциями в сфере экологического надзора, руководство деятельностью которым осуществляло Правительство РФ;

- май 2008 года - этап переподчинения Ростехнадзора. Указом Президента РФ от 12 мая 2008 г. N 724 "Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти" Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору переходит в ведение вновь преобразованного органа - Министерства природных ресурсов и экологии РФ. Ростехнадзор при этом лишается некоторых полномочий в сфере охраны окружающей среды;

- июнь 2010 года - очередной этап переподчинения Ростехнадзора, руководство деятельностью которого переходит к Правительству РФ, сопровождающийся очередным лишением функций в сфере охраны окружающей среды. Так, в соответствии с Указом Президента РФ от 23.06.2010 N 780 "Вопросы Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору" Федеральной службе по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзору) передаются функции Ростехнадзора в сфере охраны окружающей среды в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия, в области обращения с отходами производства и потребления и государственной экологической экспертизы;

- 2011 год - этап совершенствования государственного контроля и надзора, обусловленный принятием Федерального закона от 18.07.2011 N 242-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля".

На сегодняшний день Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору является:

- органом государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии, уполномоченным на осуществление федерального государственного надзора в области использования атомной энергии;

- уполномоченным органом в области промышленной безопасности (органом федерального государственного надзора в области промышленной безопасности);

- органом государственного горного надзора;

- органом федерального государственного энергетического надзора;

- органом федерального государственного строительного надзора.

Согласно Положению о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, утв. Постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 N 401, Ростехнадзор является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим следующие функции:

1) функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, а также в сфере технологического и атомного надзора;

2) функции по контролю и надзору:

- в сфере безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами;

- в сфере промышленной безопасности;

- в сфере безопасности при использовании атомной энергии (за исключением деятельности по разработке, изготовлению, испытанию, эксплуатации и утилизации ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения);

- в сфере безопасности электрических и тепловых установок и сетей (кроме бытовых установок и сетей);

- в сфере безопасности гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений, а также гидротехнических сооружений, полномочия по осуществлению надзора за которыми переданы органам местного самоуправления);

- в сфере безопасности производства, хранения и применения взрывчатых материалов промышленного назначения;

3) специальные функции в области государственной безопасности в указанной сфере.

В установленной сфере деятельности Ростехнадзор осуществляет контроль и надзор:

- за соблюдением норм и правил в области использования атомной энергии, за условиями действия разрешений (лицензий) на право ведения работ в области использования атомной энергии;

- за ядерной, радиационной, технической и пожарной безопасностью (на объектах использования атомной энергии);

- за физической защитой ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения ядерных материалов, радиоактивных веществ, радиоактивных отходов;

- за выполнением международных обязательств РФ в области обеспечения безопасности при использовании атомной энергии;

- за соблюдением требований промышленной безопасности при проектировании, строительстве, эксплуатации, консервации и ликвидации опасных производственных объектов, изготовлении, монтаже, наладке, обслуживании и ремонте технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах, транспортировании опасных веществ на опасных производственных объектах;

- за соблюдением в пределах своей компетенции требований безопасности в электроэнергетике;

- за безопасным ведением работ, связанных с пользованием недрами;

- за соблюдением требований пожарной безопасности на подземных объектах и при ведении взрывных работ;

- за соблюдением собственниками гидротехнических сооружений и эксплуатирующими организациями норм и правил безопасности гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений, а также гидротехнических сооружений, полномочия по осуществлению надзора за которыми переданы органам местного самоуправления);

- за соблюдением в пределах своей компетенции требований законодательства РФ в области обращения с радиоактивными отходами;

- за своевременным возвратом облученных тепловыделяющих сборок ядерных реакторов и продуктов их переработки в государство поставщика, с которым РФ заключила международный договор, предусматривающий ввоз в РФ облученных тепловыделяющих сборок ядерных реакторов с целью временного технологического хранения и переработки на условиях возврата продуктов переработки (в пределах своей компетенции);

- за соблюдением в пределах своей компетенции при проектировании, строительстве, реконструкции, капитальном ремонте зданий, строений, сооружений требований эффективности, требований их оснащенности приборами учета используемых энергетических ресурсов;

- за соблюдением в пределах своей компетенции собственниками нежилых зданий, строений, сооружений в процессе их эксплуатации требований энергетической эффективности, предъявляемых к таким зданиям, строениям, сооружениям, требований об их оснащенности приборами учета используемых энергетических ресурсов;

- за соблюдением юридическими лицами, в уставных капиталах которых доля (вклад) РФ, субъекта РФ, муниципального образования составляет более чем 50 процентов и (или) в отношении которых РФ, субъект РФ, муниципальное образование имеют право прямо или косвенно распоряжаться более чем 50 процентами общего количества голосов, приходящихся на голосующие акции (доли, составляющие уставные капиталы таких юридических лиц), государственными и муниципальными унитарными предприятиями, государственными и муниципальными учреждениями, государственными компаниями, государственными корпорациями, а также юридическими лицами, имущество которых либо более чем 50 процентов акций или долей в уставном капитале которых принадлежит государственным корпорациям, требования о принятии программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности;

- за проведением обязательного энергетического обследования в установленный срок;

- за соблюдением требований технических регламентов в установленной сфере деятельности.

Анализ действовавших и действующих нормативных правовых актов Российской Федерации, определяющих структуру и правовое положение исполнительных органов государственной власти в сфере технологического надзора, позволил прийти к выводу о том, что система и структура исполнительных органов государственной власти, осуществляющих отдельные виды надзорной деятельности в рамках технологического надзора, достаточно разветвлена и своеобразна. Одни виды надзорной деятельности в рамках технологического надзора осуществляются исключительно федеральными органами государственной власти (например, федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности), другие и федеральными органами исполнительной власти, и органами исполнительной власти субъектов РФ (например, государственный строительный надзор). Определенный вид надзорной деятельности может сосредоточиваться в рамках одного ведомства (например, федеральный государственный надзор в сфере промышленной безопасности), другие - в рамках двух и нескольких ведомств одного уровня государственной власти (например, федеральный государственный строительный надзор или федеральный государственный надзор в сфере безопасности гидротехнических сооружений). Вместе с тем в результате неоднократного реформирования органов технологического надзора в России за последние двадцать лет прослеживается тенденция к объединению функций и полномочий в указанной сфере в одном федеральном органе исполнительной власти, ранее осуществляемых разными органами исполнительной власти на разных уровнях государственной власти. Сегодня таким органом является Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору.

1.2. Сущность, содержание и природа

технологического надзора

Первичным и важным моментом в уяснении смысла и содержания технологического надзора является понимание правовой природы административного надзора, которой в юридической науке уделялось самое пристальное внимание. Между тем этот вопрос продолжает оставаться актуальным и на сегодняшний день. В изучении данного вопроса выделим три важных аспекта.

Во-первых, соотношение административного контроля и административного надзора.

Во-вторых, соотношение административного надзора с другими государственными функциями (разрешительными, лицензионными и т.д.).

В-третьих, раскрытие содержания и структуры административного надзора через содержание и структуру административно-надзорных производств.

Исследование указанных вопросов позволит не только раскрыть сущность и содержание технологического надзора, но и понять весь механизм его осуществления.

Н.М. Конин выделяет три организационно-правовых способа обеспечения законности и государственной дисциплины субъектов организационно-управленческих отношений в сфере административно-правового регулирования:

- государственный контроль;

- государственный надзор;

- государственная контрольно-надзорная деятельность <48>.

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

<48> Конин Н.М. Административное право России: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2011. 448 с. (с. 186).

Если контроль он представляет через наличие трех обязательных элементов - проверку фактического результата деятельности подконтрольных субъектов; проверку путей и средств достижения этого результата; принятие по результатам контроля соответствующих мер воздействия, то надзор Н.М. Конин рассматривает в качестве суженного контроля, включающего в себя только первый элемент контроля - проверку фактического результата деятельности поднадзорных субъектов <49>. Контрольно-надзорная деятельность характеризуется "интеграцией в ней элементов контроля и надзора" <50>. Последнее утверждение в полной мере поддерживает А.В. Филатова. При этом функции контроля и надзора А.В. Филатова не разграничивает, а рассматривает взаимосвязано.

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

<49> Конин Н.М. Административное право России: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2011. 448 с. (с. 184 - 194).

<50> Конин Н.М. Административное право России: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2011. 448 с. (с. 188).

А.В. Мартынов <51> в своем диссертационном исследовании определяет необходимость разграничения контроля и надзора.

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

<51> Мартынов А.В. Административный надзор в Российской Федерации: теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования: Дис. д-ра юрид. наук. Воронеж, 2010.

Разнообразны позиции ученых-правоведов и в вопросе соотношения надзора с другими государственными функциями.

Так, например, А.Б. Багандов лицензирование рассматривает в качестве одной из форм контрольно-разрешительной деятельности государства.

С.М. Зырянов <52>, напротив, доказывает, что административный надзор "обслуживает" регистрационную и разрешительную деятельность, вместе с тем осуществляется самостоятельно, независимо от них.

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

<52> См.: Зырянов С.М. Административный надзор органов исполнительной власти: Дис. д-ра юрид. наук. Москва, 2010.

А.В. Филатова в своих работах также аргументирует необходимость разграничения функций государственного контроля (надзора) с разрешительными, регистрационными, лицензионными функциями, а также с функциями по изданию индивидуальных правовых актов.

По мнению Е.В. Шориной, "контроль нужен для того, чтобы обеспечить качественное выполнение принятых решений" <53>.

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

<53> Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М., 1981. С. 19.

Стоит отметить, что одной из проблем законодательного регулирования отношений в сфере осуществления технологического надзора является проблема толкования понятийного аппарата, приобретающая как теоретическую, так и практическую окраску. Речь идет прежде всего о соотношении понятий "контроль" и "надзор".

Так, в статье 2 Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" <54> государственный контроль (надзор) раскрывается как "деятельность уполномоченных органов государственной власти (федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации), направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями (далее также - юридические лица, индивидуальные предприниматели) требований, установленных настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации (далее - обязательные требования), посредством организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями".

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

<54> Российская газета. N 266. 30.12.2008.

Предыдущий Федеральный закон от 08.08.2001 N 134-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)" <55> давал иное определение: "государственный контроль (надзор) - 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 (далее также - обязательные требования)".

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

<55> Российская газета. N 155 - 156. 11.08.2001.

Как видим, новый Закон значительно расширил понятие государственного контроля (надзора), которое включает в себя осуществление уполномоченными органами государственного контроля (надзора), муниципального контроля следующих видов деятельности:

- деятельности, направленной на предупреждение, выявление и пресечение нарушений хозяйствующими субъектами обязательных требований посредством организации и проведения проверок, принятия мер по пресечению и устранению последствий выявленных нарушений;

- деятельности по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями.

Таким образом, контроль (надзор) состоит из трех составляющих:

- проведения проверки;

- принятия мер по пресечению и устранению последствий выявленных нарушений;

- мониторинга (наблюдения, анализа, прогнозирования).

Однако понять, где заканчивается контроль и начинается надзор и наоборот, невозможно. И только сравнительно-правовой анализ статьи 2 Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ, а именно анализ понятий "государственный контроль (надзор)", "федеральный государственный контроль (надзор)", "региональный государственный контроль (надзор)", "муниципальный контроль" позволяет прийти к следующим выводам.

По смыслу анализируемого Федерального закона понятие "контроль" приобретает более узкое значение по отношению к понятию "надзор". Так, если обратиться к пункту 4 статьи 2, раскрывающей понятие "муниципальный контроль", мы увидим, что это "деятельность органов местного самоуправления, уполномоченных в соответствии с федеральными законами на организацию и проведение на территории муниципального образования проверок...". Из трех составляющих контроля (надзора), которые мы выделили выше, муниципальный контроль включает в себя только организацию и проведение проверки. По смыслу Закона органы местного самоуправления не могут проводить надзор, а следовательно, не могут принимать меры по пресечению и устранению выявленных нарушений, а также не могут осуществлять деятельность по наблюдению, анализу и мониторингу. Именно поэтому в отношении указанной категории субъектов законодатель использует формулировку "муниципальный контроль". Как мы выяснили, в пункте 1 статьи 2 понятие "государственный контроль (надзор)" раскрывается шире. Поэтому есть смысл предположить, что все остальное, что не относится к организации и проведению проверки, а именно: принятие мер по пресечению и устранению выявленных нарушений, наблюдение, анализ, прогнозирование - относится к понятию "надзор".

Кроме того, о том, что контроль заключается только в организации и проведении проверок, свидетельствует анализ пунктов 5 и 6 статьи 2 Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ, раскрывающих понятия "мероприятие по контролю" и "проверка".

Из изложенного следует, что "контроль" по Федеральному закону от 26.12.2008 N 294-ФЗ сводится лишь к проведению и организации проверки.

Здесь мы сталкиваемся с некоторыми неопределенностями и противоречиями.

С одной стороны, законодатель приемлет подход о необходимости разграничения контрольных и надзорных полномочий, определенный в ранее действовавшей Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах, одобренной распоряжением Правительства РФ от 25.10.2005 N 1789-р <56>.

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

<56> Собрание законодательства РФ. 14.11.2005. N 46. Ст. 4720.

Согласно указанной Концепции "действующие в настоящее время методы государственного контроля и надзора в неполной мере соответствуют задачам обеспечения безопасности продукции, процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации, утилизации и обременительны для бизнеса. При этом отмечается, что система требований избыточна, не прозрачна и противоречива - контрольные полномочия соединены с надзорными полномочиями". В связи с чем при проведении реформы предполагалось выделение из действующей системы надзорных органов органов контроля, что привело бы в свою очередь к сокращению численности государственных служащих.

С другой стороны, законодатель не соглашается с содержанием понятий контроля и надзора, изложенных в указанной Концепции.

Согласно Концепции контрольные полномочия - это исследования, обследования, экспертиза, анализ первичной информации, надзорные полномочия - проведение проверок, наложение взысканий, выдача разрешений, приостановление деятельности.

Таким образом, направленный исключительно на регламентацию отношений по организации и проведению проверки законодатель в должной степени и мере не раскрывает ни суть, ни значение контроля и надзора. Соответственно, иным должно быть и название закона - Федеральный закон "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при организации и проведении проверок".

Однако если предыдущий Федеральный закон от 08.08.2001 N 134-ФЗ под государственным контролем подразумевал только проведение соответствующей проверки, тем самым существенно ограничивая его толкование, то исходя из смысла определений, представленных в новом законе, проведение проверки является всего лишь одной из проводимых мер при осуществлении надзорных полномочий.

При этом, если в тексте предыдущего закона использовались такие формулировки, как "государственный контроль" и "мероприятие по контролю", то новый закон помимо вышеперечисленных использует также такую правовую категорию как "проверка" (плановая проверка - ст. 9, внеплановая проверка - ст. 10, документарная проверка - ст. 11, выездная проверка - ст. 12 и т.д.). При этом меняется смысл и назначение таких определений.

Так, в предыдущем Законе под государственным контролем подразумевалась собственно проверка, а под мероприятием по контролю - совокупность действий должностных лиц органов государственного контроля, связанных с проведением проверки <57>, т.е. по сути государственный контроль сводился к проведению проверки.

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

<57> В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 08.08.2001 N 134-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)" "мероприятие по контролю - 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".

Согласно статье 2 Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ:

- мероприятие по контролю - действия должностного лица или должностных лиц органа государственного контроля (надзора) либо органа муниципального контроля и привлекаемых в случае необходимости в установленном настоящим Федеральным законом порядке к проведению проверок экспертов, экспертных организаций по рассмотрению документов юридического лица, индивидуального предпринимателя, по обследованию используемых указанными лицами при осуществлении деятельности территорий, зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, подобных объектов, транспортных средств и перевозимых указанными лицами грузов, по отбору образцов продукции, объектов окружающей среды, объектов производственной сферы, по проведению их исследований, испытаний, а также по проведению экспертиз и расследований, направленных на установление причинно-следственной связи выявленного нарушения обязательных требований и (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами, с фактами причинения вреда;

- проверка - совокупность проводимых органом государственного контроля (надзора) или органом муниципального контроля в отношении юридического лица, индивидуального предпринимателя мероприятий по контролю для оценки соответствия осуществляемых ими деятельности или действий (бездействия), производимых и реализуемых ими товаров (выполняемых работ, представляемых услуг) обязательным требованиям и требованиям, установленным муниципальными правовыми актами.

Таким образом, законодатель, раскрыв категорию "проверка", ввел самостоятельное определение, тем самым расширив понятие "государственный контроль" и сузив понятие "мероприятие по контролю". Следовательно, в своем смысловом значении более широкое понятие - "государственный контроль", включающий в себя в том числе и "проверку", а последняя, в свою очередь, заключается в совокупности мероприятий по контролю.

Исходя из вышеприведенных определений, понятие "мероприятие по контролю" соотносится только с понятием "проверка", соответственно мероприятия по контролю проводятся именно при проведении проверки. Согласно Федеральному закону от 26.12.2008 N 294-ФЗ мероприятия по контролю могут включать в себя:

- действия по рассмотрению документов юридического лица, индивидуального предпринимателя;

- действия по обследованию используемых юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями при осуществлении деятельности территорий, зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, подобных объектов, транспортных средств и перевозимых указанными лицами грузов;

- действия по отбору образцов продукции, объектов окружающей среды, объектов производственной сферы;

- действия по проведению их исследований, испытаний;

- действия по проведению экспертиз и расследований, направленных на установление причинно-следственной связи выявленного нарушения обязательных требований и (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами, с фактами причинения вреда.

Как видим, мероприятия по контролю, а следовательно, и проверка не включают в себя меры по пресечению и устранению последствий выявленных нарушений, а значит, не включают в себя меры по привлечению виновных лиц к ответственности. Указанные меры законодатель рассматривает самостоятельно, и лишь в совокупности все указанные меры по контролю являются составляющими деятельности уполномоченных органов исполнительной власти, направленной на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями обязательных требований, т.е. составляющими государственного контроля (надзора).

Если сравнивать тексты двух Законов, то увидим следующее. Предыдущий Федеральный закон от 08.08.2001 N 134-ФЗ закреплял требования по организации и проведению мероприятий по контролю, чаще используя формулировку "мероприятие по контролю", Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ в зависимости от видов проверки закрепляет требования по ее организации и проведению, используя формулировку "проверка". На основании вышеизложенного это совершенно обоснованно.

Таким образом, несмотря на то что предметом регулирования Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ являются отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, что, собственно, следует из наименования Закона, в тексте Закона регламентируется исключительно порядок организации и проведения проверок. Это прослеживается по всему тексту Закона. Например, если соотносить часть 1 и часть 2 статьи 1 или название главы 2 "Государственный контроль (надзор), муниципальный контроль" со статьями, содержащимися в ней и регулирующими лишь процедуру проведения проверки. Н.И. Глазунова по этому поводу пишет: "Не будет большой ошибкой, если подчеркнуть, что у нас нет правильной "теории контроля", отвечающей современному состоянию управленческих наук" <58>.

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

<58> Глазунова Н.И. Государственное и муниципальное (административное) управление: Учебник. М.: ТК "Велби"; Изд-во "Проспект", 2006. 560 с. (с. 454).

Раскрытие содержания и структуры административного надзора через содержание и структуру административно-надзорных производств позволит не только исследовать сущность технологического надзора, но и понять весь механизм его осуществления.

Итак, в целях определения структуры и содержания механизма осуществления технологического надзора представляется необходимым обратиться к рассмотрению сущности и содержания административного процесса, административного производства и административных процедур. Последние, в свою очередь, не только характеризуют любую сферу государственного управления, но и упорядочивают деятельность исполнительных органов государственной власти.

Следует признать, что проблемам административного процесса посвящено значительное число исследований. При этом вопросы определения и соотношения понятий "административный процесс", "административное производство", "административные процедуры" достаточно долго (с середины 20 века по сегодняшний день) обсуждаются в науке административного права <59>.

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

<59> См., например: Юридическая процессуальная форма: теория и практика. М., 1976; Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. М., 1987; Сорокин В.Д. Административное процессуальное право. М., 1972; Сорокин В.Д. Проблемы административного процесса. М., 1968; Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб.: Изд-во Юридического института (Санкт-Петербург), 2002. 474 с.; Сорокин В.Д. О предмете российского административно-процессуального права // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Материалы международной научно-практической конференции / Под ред. В.Я. Кикотя. М.: МосУ МВД России, 2003. С. 102 - 111; Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: Учебник. СПб.: Изд-во "Юридический центр "Пресс", 2004. 540 с.; Демин А.А. Процессуальные правоотношения в административном праве // Административные правоотношения: вопросы теории и практики / Труды ИГП РАН. М., 2009. N 1. С. 29 - 36 и др.; Панова И.В. Актуальные проблемы административного процесса в Российской Федерации: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2000; Масленников М.Я. Российский административный процесс: вопросы теории и практики. М., 2009; Новиков А.Б. Административный процесс в механизме таможенного регулирования РФ. СПб. С. 83 - 86 и др.

Административный процесс как юридическая категория разными учеными-правоведами раскрывается по-разному. Административный процесс понимается и как процессуальная деятельность, приспособленная для рассмотрения возникающих в сфере публичного управления индивидуальных конкретных дел <60>, и как определенная деятельность по разрешению споров, вытекающих из административно-правовых отношений <61>. В некоторой учебной и научной литературе содержится более детальное его определение - "административный процесс - это урегулированная административно-процессуальными нормами деятельность исполнительных органов (должностных лиц) по рассмотрению и разрешению различного рода индивидуальных административных дел, возникающих в сфере государственного управления, в порядке реализации задач и функций исполнительной власти" <62>. А.Е. Лунев административный процесс определяет как "деятельность, связанную с расследованием административных правонарушений, а также их рассмотрением как в административных, так и в судебных органах" <63>.

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

<60> Старилов Ю.Н. Административный процесс в трудах профессора В.Д. Сорокина: "Управленческая концепция и ее значение для науки административного права" // Административное право и процесс. 2006. N 4.

<61> Советское государство и право. 1963. N 1. С. 131.

<62> Административное право: Учебник / Под ред. Л.Л. Попова. М., 2002. С. 392.

<63> Лунев А.Е. Административная ответственность за правонарушение. М.: Госюриздат, 1961. С. 173.

В связи с чем общепринято выделять две основные концепции административного процесса: управленческую концепцию административного процесса (совокупность производств и процедур, направленных на позитивное применение) и юрисдикционную концепцию административного процесса (совокупность производств, направленных исключительно на разрешение споров) <64>. При этом большой вклад в понимание административного процесса внес выдающийся российский ученый-правовед, профессор В.Д. Сорокин, являющийся основоположником управленческой концепции административного процесса <65>. Ученый утверждал, что в административном праве процесс должен рассматриваться как общее, а производство - как особенное, часть процесса <66>.

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

<64> Старилов Ю.Н. Административный процесс в трудах профессора В.Д. Сорокина: "Управленческая концепция и ее значение для науки административного права" // Административное право и процесс. 2006. N 4.

<65> С точки зрения указанной концепции административный процесс: имеет ярко выраженную управленческо-правовую природу; является юридической формой осуществления исполнительной ветви государственной власти; осуществляется главным образом органами исполнительной власти; считается юридической деятельностью, так как обеспечивает реализацию материальных норм российского права; включает в свою систему специальные административно-процессуальные нормы; создает административно-процессуальные отношения, возникающие в ходе осуществления определенных процедур исполнительной власти по правовому разрешению многочисленных индивидуально-конкретных дел в сфере публичного управления. См.: Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб.: Изд-во Юридического института (Санкт-Петербург), 2002. С. 24 - 38.

<66> Сорокин В.Д. Проблемы административного процесса. М.: Юрид. лит., 1968.

Соответственно, структура административного процесса предопределяется положенной в ее основу концепцией административного процесса.

Так, например, В.С. Тадевосян (приверженец юрисдикционной концепции) из структуры административного процесса исключал позитивную процедурную деятельность управляющих структур <67>.

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

<67> Советское государство и право. 1963. N 1. С. 131.

Развивая широкий подход к определению административного процесса, Д.Н. Бахрах (приверженец управленческой концепции административного процесса) в структуре административного процесса выделяет административно-правотворческий процесс; административно-правонаделительный процесс; административно-юрисдикционный процесс <68>. Вместе с тем сам В.Д. Сорокин критиковал дробление административного процесса на несколько процессов <69>.

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

<68> Бахрах Д.Н. Административно-процессуальная деятельность государственной администрации // Административное право и процесс. 2009. N 3.

<69> Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб.: Изд-во Юридического института (Санкт-Петербург), 2002. С. 37 - 38.

Известно, что административный процесс состоит из множества административных производств, классифицированных учеными по самым разным основаниям. В связи с чем, например, М.М. Звягин дает следующее определение административного процесса - "это совокупность административных производств различного содержания, которые группируются в зависимости от своего предмета, а также рода по видовым характеристикам" <70>.

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

<70> Звягин М.М. К вопросу о понятии административного процесса в таможенной сфере // Административное и муниципальное право. 2009. N 12. С. 62 - 65.

В свою очередь, Д.Н. Бахрах административное производство определяет как часть определенного административного процесса - "особый вид административной деятельности по разрешению дел определенной категории на основе общих и специальных процессуальных норм" <71>. В рамках трех выделенных им административных процессов, ученый выделяет соответствующие административные производства.

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

<71> Бахрах Д.Н. Административно-процессуальная деятельность государственной администрации // Административное право и процесс. 2009. N 3.

С.Н. Махина включает в административный процесс следующие виды производств: основные - производство по изданию правовых актов управления и административно-договорное производство; специальные - лицензионное производство, регистрационное производство, разрешительное производство, кадровое производство (служебное, производство по делам о поощрениях и др.); особое производство - производство по обращениям граждан <72>.

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

<72> Махина С.Н. Административный процесс: проблемы теории, перспективы правового регулирования. Воронеж, 1999. С. 73 - 89.

Различные точки зрения существуют и на институт административных процедур <73>.

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

<73> См.: Лазарев И.М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в РФ: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 54; Ефремов М.О. Административные процедуры как форма реализации компетенции органов публичной власти во взаимоотношениях с частными лицами: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 10; Хазанов С.Д. Административные процедуры: определение и систематизация // Российский юридический журнал. 2003. N 1. С. 58; Зюзин В.А. Административные процедуры: теория, практика и проблемы законодательного регулирования: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 12; Минашкин А.В. Административные производства и процедуры в науке административно-процессуального права // Административное право: теория и практика. М., 2002. С. 366; Новиков А.В. Административные процедуры в системе государственного управления // Правовая наука и реформа юридического образования. Воронеж, 2004. С. 213 и др.

Классическое понимание административной процедуры представлено в работах Ю.А. Тихомирова, с которым сложно не согласиться. Административные процедуры ученый раскрывает как "нормативно установленный порядок осуществления уполномоченными субъектами права последовательно совершаемых действий в целях осуществления их компетенции и оказания публичных услуг" <74> и определяет следующие их элементы: "процедурные правила, предназначенные для легального применения материально-компетенционных норм; типичный "набор" юридических документов, принимаемых субъектами компетенции; стадии и виды деятельности субъектов компетенции и связанных с ними других субъектов права, последовательность совершения юридических действий и их связь; временная характеристика (сроки, продолжительность, периодичность)" <75>. Аналогичные элементы административной процедуры выделяет и Л.К. Терещенко: "юридический факт, стадии, сроки исполнения, специально уполномоченных исполнителей (должностных лиц), возможность вариативности принимаемых решений и юридически фиксируемый результат, который может стать началом следующей административной процедуры" <76>.

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

<74> См.: Тихомиров Ю.А. Управление на основе права. М., 2008; Он же. Современное публичное право. М., 2009.

<75> Тихомиров Ю.А. Административные процедуры: доктрина и практика // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / Под ред. Т.Я. Хабриевой и Ж. Марку; Тихомиров Ю.А., Талапина Э.В. Административные процедуры и право // Журнал российского права. 2002. N 4. С. 4.

<76> Терещенко Л.К. Процедуры и гарантии, обеспечивающие участие физических и юридических лиц в их отношениях с органами публичной администрации // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / Под ред. Т.Я. Хабриевой и Ж. Марку.

Вместе с тем существуют научные воззрения, которые отождествляют категории "процесс" и "процедура" <77>.

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

<77> Лучин О.В. Процессуальные нормы в советском государственном праве. М., 1976. С. 25 - 26.

Некоторые ученые-правоведы вкладывают в понятие "процедура" более широкое значение, чем в "процесс" <78>.

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

<78> Бахрах Д.Н. Юридический процесс и административное судопроизводство // Журнал российского права. 2000. N 9. С. 12 - 13; Протасов В.Н. О насущной потребности в новой учебной дисциплине // Государство и право. 2003. N 12. С. 56.

Порядок разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственной функции (предоставления государственных услуг), утв. Постановлением Правительства РФ от 11.11.2005 N 679, административные процедуры определяет как логически обособленные последовательности административных действий при исполнении государственной функции (предоставлении государственной услуги), имеющие конечный результат и выделяемые в рамках исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги).

Ученые-правоведы по-разному классифицируют административные процедуры.

Так, Ю.А. Тихомиров говорит о позитивных и коллизионных административных процедурах, указывая при этом на необходимость наличия позитивных административных процедур <79>. В рамках указанных процедур они классифицируются более детально: организационные; принятие решений; использование информации; решение функциональных задач; делегирование полномочий; совершение юридических действий; проведение координации; осуществление контроля; деятельность в рамках целевых программ; рассмотрение обращений граждан; рассмотрение предложений общественных объединений; разрешение разногласий; действия в экстремальных ситуациях; порядок реорганизации и управления организацией; международные и смешанные процедуры <80>.

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

<79> Тихомиров Ю.А. Административные процедуры: доктрина и практика // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / Под ред. Т.Я. Хабриевой и Ж. Марку.

<80> Тихомиров Ю.А., Талапина Э.В. Административные процедуры и право // Журнал российского права. 2002. N 4. С. 3.

В.Н. Конин по масштабам сферы осуществления выделяет внутриорганизационные и внешнеуправленческие административные процедуры; по функциональной принадлежности и внутреннему содержанию - процедуры формирования органов исполнительной власти, принятия управленческих решений, по рассмотрению обращений граждан, административные процедуры в миграционной сфере и т.д. <81>.

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

<81> Конин В.Н. К вопросу о понятии и видах административных процедур // Административное право и процесс. 2007. N 6.

С.И. Агафонов, Т.И. Воробьева, М.Г. Сальников, Е.В. Трегубова выделяют следующий перечень административных процедур, реализуемых в сфере исполнительной деятельности: организационные процедуры; нормотворческие процедуры; информационные процедуры; административные процедуры, связанные с осуществлением организационно-технических действий; административно-управленческие процедуры, связанные с распределением, перераспределением и делегированием полномочий; административные процедуры, связанные с осуществлением юридически значимых действий; контрольно-надзорные процедуры; административные процедуры, связанные с рассмотрением предложений и заявлений, и иные юрисдикционные процедуры; административные процедуры, реализуемые в чрезвычайных ситуациях и особых конституционно-правовых и административно-правовых режимах; административные процедуры координации и взаимодействия; административные процедуры, реализуемые в рамках разрешительной системы, в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, а также обеспечения безопасности личности и др. <82>.

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

<82> Агафонов С.И., Воробьева Т.И., Сальников М.Г., Трегубова Е.В. Административные процедуры и запреты как средство обеспечения законности и правопорядка в сфере внутренних дел // Административное и муниципальное право. 2010. N 1. С. 47 - 56.

Как видим, основания классификации административных процедур различны, их достаточно много. Обусловленные существенным различием административных процедур, административные производства также характеризуются большим численным составом.

Таким образом, административный процесс состоит из множества административных производств, включающих в себя совокупность определенных административных процедур. В свою очередь, административные процедуры образуют совокупность в определенной последовательности административных действий. Тем самым административное действие есть элементарная частица всего административного процесса.

Разнообразие проявления административного процесса в конкретных условиях реализации функций государственного управления обусловливает выделение в структуре административного процесса различного рода самостоятельных административных производств. В свою очередь, предметная специфика рассматриваемых индивидуальных административных дел обусловливает существование разных по своим правилам и принципам административных процедур. В соответствии с этим административный процесс проявляется в значительном разнообразии административных производств и характеризуется множественностью административных процедур.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что в рамках правотворческих, правоприменительных (правонаделительных) и юрисдикционных административных процессов выделяются соответствующие административные производства.

При этом содержание и структура административного надзора раскрываются учеными-правоведами, как правило, через содержание и структуру административно-надзорного производства и контрольно-надзорных процедур, рассматриваемых в рамках правоприменительного процесса. Так, Д.Н. Бахрах в рамках административно-правонаделительного процесса выделяет производство по осуществлению административного надзора <83>. Ю.А. Тихомиров, Э.В. Талапина в качестве самостоятельного вида административной процедуры выделяют контрольно-надзорные процедуры <84>. По мнению А.В. Мартынова, в административно-надзорную процедуру наряду с наблюдением и проверкой включаются сопутствующие административные действия.

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

<83> Бахрах Д.Н. Административно-процессуальная деятельность государственной администрации // Административное право и процесс. 2009. N 3.

<84> Тихомиров Ю.А., Талапина Э.В. Административные процедуры и право // Журнал российского права. 2002. N 4. С. 3 - 13.

Особого внимания заслуживает содержание административно-надзорного производства.

В своем диссертационном исследовании С.М. Зырянов административно-надзорное производство определяет как "комплекс урегулированных правом взаимообусловленных и взаимосвязанных процессуальных действий, которые образуют определенную совокупность процессуальных правоотношений; требуют установления, доказывания, а также обоснования всех обстоятельств административно-надзорного дела; обусловливают необходимость закрепления, официального оформления полученных результатов в соответствующих процессуальных актах-документах" <85>. При этом ученый выделяет три основных вида административно-надзорных производств: ординарное административно-надзорное производство, осуществляемое в форме плановых проверок в соответствии со сводным планом, предусмотренным Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. N 294-ФЗ; экстраординарное административно-надзорное производство, осуществляемое в форме внеплановых проверок, назначаемых с согласия прокурора при возникновении определенных в ч. 2 ст. 10 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. N 294-ФЗ обстоятельств, в том числе при возникновении угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; особое административно-надзорное производство, порядок осуществления которого устанавливается другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами <86>.

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

<85> Зырянов С.М. Административный надзор органов исполнительной власти: Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. М., 2010. 55 с.

<86> См.: Зырянов С.М. Процессуальная форма осуществления административного надзора // Журнал российского права. 2010. N 1. С. 74 - 83; Зырянов С.М. Административный надзор органов исполнительной власти: Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. М., 2010. 55 с.

Интересную позицию на структуру и содержание административно-надзорного производства излагает А.В. Мартынов, определяя его уже не как комплекс процессуальных действий, а как "совокупность взаимосвязанных административно-процессуальных норм, регулирующих порядок совершения административно-надзорных действий (например, наблюдение, проверка, применение мер административного принуждения), в результате которых реализуются государственно-управленческие функции по обеспечению законности, конституционных прав и свобод граждан, безопасности различных субъектов публичного управления" <87>. Структуру административно-надзорного производства он представляет следующим образом: нормативные правовые источники, цели и задачи административно-надзорного производства; принципы; субъекты (участники); стадии административно-надзорного производства; административно-процессуальные действия, осуществляемые в процессе административно-надзорного производства (административно-надзорные процедуры) <88>.

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

<87> Мартынов А.В. Административный надзор в Российской Федерации: теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования: Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. Воронеж, 2010. 56 с.

<88> Мартынов А.В. Административный надзор в Российской Федерации: теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования: Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. Воронеж, 2010. 56 с.

Таким образом, С.М. Зырянов и А.В. Мартынов в своих диссертационных исследованиях административный надзор рассматривают только через такую его форму, как административно-надзорное производство.

Вместе с тем надзорная деятельность в том понимании, которое представлено законодателем, не сводится только к осуществлению проверок. Поэтому было бы ошибочным исследовать административный надзор, включая иные его виды, в рамках осуществления административно-надзорного производства, а надзорное производство представлять исключительно процедурами по организации и проведению проверок.

Напомним, что определение "государственный контроль (надзор)" согласно Федеральному закону от 26.12.2008 N 294-ФЗ складывается из двух составляющих:

1) деятельности уполномоченных лиц, направленной на предупреждение, выявление и пресечение нарушений посредством организации и проведения проверок, принятия мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений;

2) деятельности уполномоченных лиц по систематическому наблюдению, анализу и прогнозированию.

Беглое прочтение указанного определения уже на первый взгляд позволяет говорить о том, что в рамках осуществления надзора можно выделить производство по организации и проведению проверки, производство по делу об административном правонарушении, производство по принятию иных мер пресечения и т.д. И как следствие, в поле исследования попадает не только правоприменительный процесс, но и юрисдикционный.

Указанный подход к определению государственного контроля и надзора положен также в основу раскрытия отдельных его видов, о чем свидетельствуют требования соответствующих федеральных законов.

Так, например, согласно Федеральному закону от 21.07.1997 N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" под федеральным государственным надзором в области промышленной безопасности понимается деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений осуществляющими деятельность в области промышленной безопасности юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями требований, установленных федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации в области промышленной безопасности, посредством организации и проведения проверок указанных лиц, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению, предупреждению и (или) устранению выявленных нарушений, и деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения указанных требований при осуществлении юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями своей деятельности.

Более широкое понимание функции контроля (надзора) (по сравнению с Федеральным законом от 26.12.2008 N 294-ФЗ) представлено в Указе Президента РФ от 09.03.2004 N 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти", согласно которому функции по контролю и надзору включают в себя осуществление следующих административных действий:

- действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения;

- выдачу органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам;

- регистрацию актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов.

Между тем технологический надзор не исчерпывается рамками осуществления указанных видов деятельности.

Характеристика технологического надзора, обусловленная особой сферой деятельности, предполагает более широкий подход к раскрытию как содержания, так и форм технологического надзора. Поэтому он далеко не ограничивается административно-надзорным производством. В процессе осуществления технологического надзора реализуется не только деятельность в рамках административно-надзорного производства, но и деятельность в рамках иных видов правоприменительных производств (разрешительных, лицензионных, регистрационных и т.д.), а также правотворческих и юрисдикционных производств.

Осуществление в рамках технологического надзора контрольно-надзорной деятельности по пяти основным направлениям (горный надзор; надзор в сфере промышленной безопасности; энергетический надзор; строительный надзор и надзор в сфере безопасности гидротехнических сооружений), характеризующимся своими индивидуальными особенностями, обусловливает необходимость выделения в рамках административно-надзорного производства (производства по осуществлению технологического надзора) следующих видов административных производств:

- производство по осуществлению горного надзора;

- производство по осуществлению надзора в сфере промышленной безопасности;

- производство по осуществлению энергетического надзора;

- производство по осуществлению строительного надзора;

- производство по осуществлению надзора в сфере безопасности гидротехнических сооружений.

В настоящее время ведомство, осуществляющее основные функции в сфере технологического надзора (Ростехнадзор), уполномочено осуществлять и функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере технологического надзора <89>. Тем самым при осуществлении технологического надзора реализуется и правотворческий процесс.

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

<89> Положение о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, утв. Постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 N 401.

Механизм осуществления технологического надзора предполагает реализацию административных производств в рамках так называемой разрешительной системы, которую составляют регистрационные, лицензионные, аттестационные и т.д.

Осуществление в рамках технологического надзора функций по контролю и надзору, функций по принятию нормативных правовых актов, а также полномочий по лицензированию, выдаче разрешений, установлению нормативов, регистрации, согласованию, выдаче заключений, утверждению деклараций обусловливает необходимость выделения следующих видов административных производств:

1) правотворческое производство:

- производство по внесению законодательных инициатив;

- производство по внесению в Правительство РФ проектов нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ;

- производство по принятию нормативных правовых актов;

- производство по принятию актов, не нуждающихся в государственной регистрации;

2) правоприменительное производство:

а) производство по организации и проведению проверок (надзорное производство):

- производство по организации и проведению проверок при осуществлении горного надзора;

- производство по организации и проведению проверок при осуществлении надзора в сфере промышленной безопасности;

- производство по организации и проведению проверок при осуществлении энергетического надзора;

- производство по организации и проведению проверок при осуществлении строительного надзора;

- производство по организации и проведению проверок при осуществлении надзора в сфере безопасности гидротехнических сооружений;

б) лицензионное производство:

- производство по лицензированию эксплуатации взрывопожароопасных производственных объектов;

- производство по лицензированию эксплуатации химически опасных производственных объектов;

- производство по лицензированию производства маркшейдерских работ;

- производство по лицензированию деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности;

в) разрешительное производство:

- производство по выдаче разрешения на применение конкретных видов (типов) технических устройств на опасных производственных объектах;

- производство по выдаче разрешения на эксплуатацию поднадзорных гидротехнических сооружений;

- производство по выдаче разрешений на применение взрывчатых материалов промышленного назначения и на ведение работ с указанными материалами;

г) регистрационное производство:

- производство по регистрации опасных производственных объектов и ведению государственного реестра таких объектов;

д) производство по выдаче заключений о соответствии построенного, реконструированного, отремонтированного объекта капитального строительства требованиям технических регламентов и проектной документации;

е) производство по утверждению деклараций безопасности поднадзорных гидротехнических сооружений, составляемых на стадии эксплуатации, вывода из эксплуатации гидротехнического сооружения, а также после его реконструкции, капитального ремонта, восстановления или консервации и др.;

3) юрисдикционное производство:

а) производство по делам об административных правонарушениях;

б) исполнительное производство;

в) производство по применению мер административного принуждения;

г) производство по жалобам:

- производство по жалобам на решения и действия органов государственного надзора (их должностных лиц);

- производство по заявлениям о признании нормативного правового акта недействительным;

- производство по заявлениям о признании ненормативного правового акта противоречащим действующему законодательству и др.

Каждое производство стадийно, на каждой стадии осуществляется определенное сочетание административных процедур и административных действий, формирование которых связано с особенностями регулируемых режимов общественных отношений.

Так, например, производство по организации и проведению проверок - достаточно сложное по своей структуре административное производство, включающее в себя совокупность последовательно взаимосвязанных административных процедур и административных действий.

Административные производства по организации и проведению проверок можно классифицировать по разным основаниям:

- по сферам осуществления контрольно-надзорной деятельности (например, производство по организации и проведению проверок в сфере осуществления надзора в области промышленной безопасности; производство по организации и проведению проверок в сфере осуществления энергетического надзора и т.д.);

- по видам проводимых проверок (например, производство по организации и проведению плановых проверок, производство по организации и проведению внеплановых проверок; производство по организации и проведению документарных проверок, производство по организации и проведению выездных проверок).

В рамках указанного производства можно выделить четыре стадии:

1) стадию организации проверки или стадию подготовки к контрольно-надзорной деятельности;

2) стадию проведения проверки;

3) стадию оценки и оформления результатов проверки;

4) стадию пересмотра решений.

Административных процедур и административных действий, осуществляемых на каждой стадии, гораздо больше.

Между тем действующие административные регламенты по исполнению государственной функции по осуществлению государственного контроля и надзора стадий не выделяют, устанавливая только административные процедуры. Обращает на себя внимание тот факт, что одни и те же административные процедуры в каждом административном регламенте именуются по-разному; в одних регламентах процедуры выделяются в качестве самостоятельных, в других - рассматриваются в составе иных административных процедур, несмотря при этом на отсутствие особенностей проведения проводимых проверок, что для правоприменителя не совсем понятно.

Так, согласно Административному регламенту по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по контролю (надзору) за соблюдением особых условий использования земельных участков, расположенных в границах охранных зон объектов электросетевого хозяйства, утв. Приказом Ростехнадзора от 02.11.2011 N 624, исполнение государственной функции включает в себя следующие административные процедуры:

- принятие решения о проведении проверки;

- подготовку к проведению проверки;

- проведение проверки (плановой и внеплановой, выездной и документарной);

- составление акта проверки и ознакомление субъекта с его содержанием;

- принятие по результатам проверки мер, предусмотренных действующим законодательством, в случае выявления нарушений.

В другом Административном регламенте, утвержденном этим же органом <90> в рамках осуществления энергетического надзора, определяются другие административные процедуры:

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

<90> Административный регламент по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по осуществлению государственного контроля и надзора за соблюдением юридическими лицами, в уставных капиталах которых доля (вклад) Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования составляет более чем 50 процентов и (или) в отношении которых Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование имеют право прямо или косвенно распоряжаться более чем 50 процентами общего количества голосов, приходящихся на голосующие акции (доли), составляющие уставные капиталы таких юридических лиц, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, государственными и муниципальными учреждениями, государственными компаниями, государственными корпорациями, а также юридическими лицами, имущество которых либо более чем 50 процентов акций или долей в уставном капитале которых принадлежит государственным корпорациям, требования о принятии программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, утв. Приказом Ростехнадзора от 02.02.2012 N 72.

- организация и подготовка исполнения государственной функции;

- проведение и оформление результатов проверок;

- контроль за исполнением ранее выданных предписаний;

- ведение документации, связанной с исполнением государственной функции.

Согласно Административному регламенту исполнения Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по осуществлению государственного контроля и надзора за соблюдением собственниками гидротехнических сооружений и эксплуатирующими организациями норм и правил безопасности гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений, а также гидротехнических сооружений, полномочия по осуществлению надзора за которыми переданы органам местного самоуправления), утв. Приказом Ростехнадзора от 15.12.2009 N 413, исполнение государственной функции включает в себя следующие административные действия:

- разработка ежегодного плана проведения плановых проверок;

- проведение плановых проверок;

- проведение внеплановых проверок;

- оформление результатов проверок;

- утверждение (отказ в утверждении) декларации безопасности;

- выдача (отказ в выдаче) разрешения на эксплуатацию или вывод из эксплуатации ГТС либо на его восстановление или консервацию.

Иные административные процедуры можно обнаружить также в Административном регламенте по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по осуществлению государственного надзора за безопасным ведением работ, связанных с пользованием недрами, утв. Приказом Ростехнадзора от 14.01.2011 N 6:

- организация исполнения государственной функции;

- подготовка и проведение мероприятий по контролю;

- оформление результатов мероприятий по контролю;

- контроль за исполнением выданного предписания;

- организация учета документации при исполнении государственной функции;

- направление в органы государственной власти в соответствии с их компетенцией материалов и заявлений по признакам правонарушений, преступлений, связанных с нарушением установленных законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации требований промышленной безопасности при ведении работ, связанных с пользованием недрами.

Между тем стадии различаются между собой основаниями возникновения, своими целями, задачами, кругом участников, спектром процессуальных действий (определенным сочетанием административных процедур и административных действий), сроками осуществления и правовым результатом.

На каждой стадии, как правило, осуществляются последовательно взаимосвязанные между собой административные процедуры и административные действия.

Каждой административной процедуре свойственны конкретные юридические факты - основания для начала ее исполнения и конечный результат.

Так, например, основаниями для начала исполнения административной процедуры по организации и подготовке внеплановой проверки являются:

1) истечение срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований и (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами;

2) поступление в органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля обращений и заявлений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о следующих фактах:

а) возникновение угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов РФ, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

б) причинение вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов РФ, безопасности государства, а также возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

в) нарушение прав потребителей (в случае обращения граждан, права которых нарушены);

3) приказ (распоряжение) руководителя органа государственного контроля (надзора), изданный в соответствии с поручениями Президента РФ, Правительства РФ и на основании требования прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям.

Результатом организации и подготовки такой внеплановой проверки является изданное распоряжение (приказ) о проведении проверки.

Юридическим фактом - основанием для начала исполнения административной процедуры к проведению проверок является распоряжение (приказ) о проведении проверки.

Результатами указанной административной процедуры являются:

1) составление акта проведенной проверки;

2) выдача предписания об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения;

3) выдача протокола об административном правонарушении;

4) выдача постановления о назначении административного наказания;

5) возбуждение дела об административном правонарушении.

Некоторые стадии могут иметь многоступенчатый характер.

Так, например, стадия организации плановой проверки предусматривает процедуру утверждения ежегодного плана проведения плановых проверок, которая может растянуться более чем на четыре месяца.

Допускается вероятность незапланированного возбуждения в рамках одной из стадий производства по организации и проведению проверок другого административного производства. Например, когда на второй стадии - стадии проведения проверки обнаруживаются признаки административного правонарушения, вследствие чего возбуждается производство по делу об административном правонарушении. Подтверждается это требованиями части 1 статьи 28.5 КоАП РФ, в соответствии с которыми уполномоченное должностное лицо органа контроля (надзора) после выявления нарушения незамедлительно составляет протокол об административном правонарушении.

Вопросы, касающиеся стадий (оснований возникновения, видов, целей, задач, круга участников, спектра процессуальных действий, правового результата стадий), а также вопросы, касающиеся административных процедур (оснований возникновения, видов, возможного и допустимого сочетания административных процедур и административных действий, правовой результат стадий), должны находить свою регламентацию в соответствующих административных регламентах.

Вместе с тем на сегодняшний день действующие административные регламенты не только не раскрывают многих нерешенных в законодательстве вопросов, но и зачастую противоречат друг другу. Указанная тенденция обнаруживается не только в системе административных регламентов, утверждаемых разными ведомствами, но и в системе административных регламентов, утверждаемых одним ведомством. Между тем согласно Порядку разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг), утв. Постановлением Правительства РФ от 11.11.2005 N 679, описание каждого административного действия должно содержать такие обязательные элементы, как: юридические факты, являющиеся основанием для начала административного действия; сведения о должностном лице, ответственном за выполнение административного действия; содержание административного действия, продолжительность и (или) максимальный срок его выполнения; критерии принятия решений; результат административного действия и порядок передачи результата, который может совпадать с юридическим фактом, являющимся основанием для начала исполнения следующего административного действия; способ фиксации результата выполнения административного действия, в том числе в электронной форме, содержащий указание на формат обязательного отображения административного действия, в том числе в электронных системах.

При исследовании механизма осуществления технологического надзора следует принимать во внимание то, что технологический надзор как отдельный и самостоятельный вид административного надзора не раскрывается ни одним нормативным правовым актом. Между тем характер осуществления отдельных функций, принадлежащих на сегодняшний день одному ведомству, позволил автору выйти за пределы общепризнанного подхода к пониманию административного надзора (ограничивающегося административно-надзорным производством и контрольно-надзорными полномочиями), охватив при этом не только другие виды правоприменительной деятельности (разрешительную, регистрационную и т.д.), но и правотворческую деятельность.

В свою очередь, характер сферы деятельности технологического надзора диктует не только необходимость определения технологического надзора в широком смысле слова, но и необходимость реализации деятельности в рамках технологического надзора - за пределами административно-надзорного производства.

Именно поэтому механизм осуществления технологического надзора будет охватывать все сферы и виды административного процесса: правотворческий, правоприменительный и юрисдикционный, а технологический надзор будет осуществляться не только в рамках административно-надзорного производства, а в рамках всех существующих административных процедур по всем видам административного процесса, осуществляя при этом различную комбинацию административных процедур.

Проведенное исследование позволяет технологический надзор рассматривать в двух аспектах.

Во-первых, технологический надзор можно раскрыть через понятие государственного надзора, определение которого содержится в статье 2 Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля". С этих позиций технологический надзор предлагается рассматривать как особый вид надзорной деятельности, включающий в себя пять основных направлений контрольно-надзорной деятельности: федеральный государственный надзор в сфере промышленной безопасности; федеральный государственный надзор в сфере безопасности гидротехнических сооружений; федеральный государственный энергетический надзор; федеральный государственный строительный надзор; государственный горный надзор. Это узкий подход к раскрытию содержания технологического надзора, поскольку в этом случае оно будет определяться через:

- деятельность, направленную на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований посредством организации и проведения проверок, принятия предусмотренных законодательством мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений,

а также

- деятельность по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований.

Во-вторых, технологический надзор можно раскрыть через функции, в рамках которых осуществляются полномочия. Это более широкий подход к определению содержания технологического надзора, который прежде всего основывается на положениях Указа Президента РФ от 09.03.2004 N 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти". С этих позиций технологический надзор будет включать в себя функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию; функции по контролю и надзору (административные действия по контролю и надзору, выдаче разрешений, регистрации актов, документов, прав, объектов, а также изданию индивидуальных правовых актов), а также специальные функции в области государственной безопасности в указанной сфере. Указанные функции предлагается рассматривать через соответствующие полномочия (полномочия по принятию нормативных правовых актов; полномочия по контролю и надзору; полномочия по лицензированию; полномочия по выдаче разрешений; полномочия по регистрации; полномочия по согласованию; полномочия по выдаче заключений; полномочия по утверждению деклараций и т.д.), перечень которых представлен в Положении о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, утв. Постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 N 401. Сама же сфера технологического надзора также будет ограничиваться пятью вышеназванными направлениями контрольно-надзорной деятельности.

Таким образом, технологический надзор - это комплексный вид надзора, характеризующийся не только разными направлениями контрольно-надзорной деятельности, но и сочетанием в себе различных производств и административных процедур, осуществляемых в рамках правотворческого, правоприменительного и юрисдикционного процессов. По направлениям контрольно-надзорной деятельности технологический надзор охватывает: федеральный государственный надзор в сфере промышленной безопасности; федеральный государственный надзор в сфере безопасности гидротехнических сооружений; федеральный государственный энергетический надзор; федеральный государственный строительный надзор; государственный горный надзор. По видам осуществляемых функций технологический надзор включает: функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию; функции по контролю и надзору, а также специальные функции в области государственной безопасности в указанной сфере. На основании проведенного исследования можно предложить следующее определение механизма осуществления технологического надзора - урегулированный правовыми нормами процесс (порядок) реализации специально уполномоченными государственными органами исполнительной власти в установленной сфере деятельности функций по контролю и надзору, функций по принятию нормативных правовых актов, а также иных функций и полномочий в рамках правотворческого, правоприменительного и юрисдикционного производств, характеризующийся многообразным сочетанием административных процедур и действий.

1.3. Особенности правового регулирования

технологического надзора

В юриспруденции в целом, в науке административного права в частности, существуют разные точки зрения на предмет правового регулирования административного надзора.

С.М. Зырянов характеризует административный надзор как самостоятельный административно-правовой институт - "массив федеральных законов и других нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и других нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, обеспечивающих более или менее полное правовое регулирование однородных общественных отношений, возникающих в связи с осуществлением административного надзора" <91>.

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

<91> Зырянов С.М. Административный надзор органов исполнительной власти: Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. М., 2010. 55 с.

По мнению А.В. Мартынова, в систему источников административного надзора "входят нормативные правовые акты, регулирующие или устанавливающие:

- общие требования к осуществлению административного надзора;

- предметные сферы административного надзора;

- административно-правовой статус органов административного надзора;

- статус должностных лиц, реализующих полномочия административного надзора;

- процессуальные вопросы осуществления административно-надзорного производства;

- порядок обжалования действий (бездействия) и решений органов и должностных лиц, осуществляющих административный надзор;

- порядок применения мер административного принуждения по результатам административного надзора; ответственность должностных лиц, осуществляющих административный надзор" <92>.

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

<92> Мартынов А.В. Административный надзор в Российской Федерации: теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования: Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. Воронеж, 2010. 56 с.

Принимая во внимание предложенную нами структуру технологического надзора, систему нормативных правовых актов, устанавливающих и регулирующих отношения в сфере технологического надзора, можно представить следующим образом:

1) нормативные правовые акты, устанавливающие и регулирующие отношения в сфере правотворческого производства:

- по внесению законодательных инициатив;

- по внесению в Правительство РФ проектов нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ;

- по принятию нормативных правовых актов;

- по принятию актов, не нуждающихся в государственной регистрации;

2) нормативные правовые акты, устанавливающие и регулирующие отношения в сфере правоприменительного производства:

а) по организации и проведению проверок (в сфере надзорного производства):

- по организации и проведению проверок при осуществлении надзора в сфере промышленной безопасности;

- по организации и проведению проверок при осуществлении надзора в сфере безопасности гидротехнических сооружений;

- по организации и проведению проверок при осуществлении энергетического надзора;

- по организации и проведению проверок при осуществлении строительного надзора;

- по организации и проведению проверок при осуществлении надзора в сфере использования атомной энергии;

- по организации и проведению проверок при осуществлении горного надзора;

б) в сфере лицензионного производства:

- по лицензированию эксплуатации взрывопожароопасных производственных объектов;

- по лицензированию эксплуатации химически опасных производственных объектов;

- по лицензированию производства маркшейдерских работ;

- по лицензированию деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности;

в) в сфере разрешительного производства:

- по выдаче разрешения на применение конкретных видов (типов) технических устройств на опасных производственных объектах;

- по выдаче разрешения на эксплуатацию поднадзорных гидротехнических сооружений;

- по выдаче разрешений на применение взрывчатых материалов промышленного назначения и на ведение работ с указанными материалами;

г) в сфере регистрационного производства:

- по регистрации опасных производственных объектов и ведению государственного реестра таких объектов;

д) в сфере выдачи заключений о соответствии построенного, реконструированного, отремонтированного объекта капитального строительства требованиям технических регламентов и проектной документации;

е) в сфере утверждения деклараций безопасности поднадзорных гидротехнических сооружений, составляемых на стадии эксплуатации, вывода из эксплуатации гидротехнического сооружения, а также после его реконструкции, капитального ремонта, восстановления или консервации и др.;

3) нормативные правовые акты, устанавливающие и регулирующие отношения в сфере юрисдикционного производства:

а) в сфере производства по делам об административных правонарушениях;

б) в сфере исполнительного производства;

в) в сфере производства по применению мер административного принуждения;

г) в сфере производства по жалобам:

- по жалобам на решения и действия органов государственного надзора (их должностных лиц);

- по заявлениям о признании нормативного правового акта недействительным;

- по заявлениям о признании ненормативного правового акта противоречащим действующему законодательству и др.

Таким образом, законодательство в сфере технологического надзора включает в себя три больших блока нормативных правовых актов:

1) нормативные правовые акты, устанавливающие и регулирующие отношения в сфере правотворческого производства;

2) нормативные правовые акты, устанавливающие и регулирующие отношения в сфере правоприменительного производства;

3) нормативные правовые акты, устанавливающие и регулирующие отношения в сфере юрисдикционного производства.

В зависимости от вида и предмета надзорной деятельности классификация таких нормативных правовых актов детализируется.

При осуществлении технологического надзора стоит обращать внимание на особые условия реализации законодательства о техническом регулировании, в частности, на сферу регулируемых указанным законодательством отношений. В связи с чем необходимо учитывать три момента.

Во-первых, согласно пункту 4 статьи 1 Федерального закона от 27.12.2002 N 184-ФЗ "О техническом регулировании" <93> "настоящий Федеральный закон не регулирует отношения, связанные с разработкой, принятием, применением и исполнением санитарно-эпидемиологических требований, требований в области охраны окружающей среды, требований в области охраны труда, требований к безопасному использованию атомной энергии, в том числе требований безопасности объектов использования атомной энергии, требований безопасности деятельности в области использования атомной энергии, требований к осуществлению деятельности в области промышленной безопасности, безопасности технологических процессов на опасных производственных объектах, требований к обеспечению надежности и безопасности электроэнергетических систем и объектов электроэнергетики, требований к обеспечению безопасности космической деятельности, за исключением случаев разработки, принятия, применения и исполнения таких требований к продукции или к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации".

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

<93> Собрание законодательства РФ. 30.12.2002. N 52 (ч. 1). Ст. 5140.

По своему содержанию указанная правовая норма разбивается на две части. В первой части обозначается перечень отношений, на которые действие закона не распространяется. Во второй части правовой нормы после слов "за исключением" обозначается перечень отношений, которые федеральный закон регулирует.

Итак, по общему правилу Федеральный закон от 27.12.2002 N 184-ФЗ "О техническом регулировании" не регулирует отношения, связанные с разработкой, принятием, применением и исполнением требований к безопасному использованию атомной энергии, в том числе требований безопасности объектов использования атомной энергии, требований безопасности деятельности в области использования атомной энергии, требований к осуществлению деятельности в области промышленной безопасности, безопасности технологических процессов на опасных производственных объектах, требований к обеспечению надежности и безопасности электроэнергетических систем и объектов электроэнергетики.

Вместе с тем обозначенный Федеральный закон регулирует отношения в случаях разработки, принятия, применения и исполнения таких требований к продукции или к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации.

Во-вторых, при реализации указанных требований также необходимо обращать внимание на то, что пункт 4 статьи 1 Федерального закона от 27.12.2002 N 184-ФЗ "О техническом регулировании" в новой редакции претерпел существенные изменения в июле 2011 года (определился новый круг отношений, на которые действия Закона не распространяются, в нашем случае это отношения, связанные с разработкой, принятием, применением и исполнением требований к осуществлению деятельности в области промышленной безопасности, безопасности технологических процессов на опасных производственных объектах, требований к обеспечению надежности и безопасности электроэнергетических систем и объектов электроэнергетики), а в последующем и в июле 2012 года (определился дополнительный круг отношений, на которые действия Закона не распространяются, - отношения, связанные с разработкой, принятием, применением и исполнением требований к безопасному использованию атомной энергии, в том числе требований безопасности объектов использования атомной энергии, требований безопасности деятельности в области использования атомной энергии).

Таким образом, до вступления в силу Федерального закона от 21.07.2011 N 255-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О техническом регулировании", а также Федерального закона от 28.07.2012 N 133-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения ограничений для предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу "одного окна" пункт 4 статьи 1 Федерального закона "О техническом регулировании" предусматривал более узкий перечень отношений, на которые действия этого Закона не распространялись. Отношения, связанные с разработкой, принятием, применением и исполнением требований к осуществлению деятельности в области промышленной безопасности, безопасности технологических процессов на опасных производственных объектах, требований к обеспечению надежности и безопасности электроэнергетических систем и объектов электроэнергетики, а также отношения, связанные с разработкой, принятием, применением и исполнением требований к безопасному использованию атомной энергии, в том числе требований безопасности объектов использования атомной энергии, требований безопасности деятельности в области использования атомной энергии соответственно до июля 2011 и до июля 2012 года подпадали под действие Федерального закона "О техническом регулировании". В этот период в целях реализации требований указанного Федерального закона принимается ряд технических регламентов в рассматриваемой области общественных отношений <94>.

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

<94> Постановление Правительства РФ от 15.09.2009 N 753 "Об утверждении Технического регламента о безопасности машин и оборудования" // Собрание законодательства РФ. 21.09.2009. N 38. Ст. 4505; Постановление Правительства РФ от 24.02.2010 N 86 "Об утверждении Технического регламента о безопасности оборудования для работы во взрывоопасных средах" // Собрание законодательства РФ, 01.03.2010. N 9. Ст. 975 и др.

В-третьих, при реализации законодательства в сфере технического регулирования необходимо руководствоваться требованиями пункта 4 статьи 4 Федерального закона от 27.12.2002 N 184-ФЗ "О техническом регулировании", согласно которому "если международным договором Российской Федерации в сфере технического регулирования установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом, применяются правила международного договора, а в случаях, если из международного договора следует, что для его применения требуется издание внутригосударственного акта, применяются правила международного договора и принятое на его основе законодательство Российской Федерации".

В настоящее время в Российской Федерации действует ряд технических регламентов, которые можно разбить на две группы:

1) технические регламенты, утвержденные решением Комиссии Таможенного союза;

2) технические регламенты, утвержденные постановлениями Правительства РФ и федеральными законами.

В последнем случае, учитывая требования пункта 4 статьи 1 Федерального закона "О техническом регулировании", технические регламенты не будут входить в систему нормативных правовых актов, устанавливающих и регулирующих отношения в сфере технологического надзора.

Технические регламенты, утвержденные решением Комиссии Таможенного союза, действуют на основании Соглашения о единых принципах и правилах технического регулирования в Республике Беларусь, Республике Казахстан и Российской Федерации от 18 ноября 2010 года. Указанное международное Соглашение имеет статус международного договора (было ратифицировано Федеральным законом от 27.06.2011 N 152-ФЗ) и действует с 01.01.2012.

Если технические регламенты, утвержденные решением Комиссии Таможенного союза, устанавливают требования к осуществлению деятельности в области промышленной безопасности, безопасности технологических процессов на опасных производственных объектах и т.д., то в этом случае они составляют сферу правового регулирования технологического надзора и подлежат исполнению соответствующими органами исполнительной власти.

Особого внимания заслуживают нормативные правовые акты в сфере надзорного производства, которые предлагается классифицировать следующим образом:

1) нормативные правовые и иные акты, требования которых подлежат проверке;

2) нормативные правовые акты, регулирующие отношения в сфере осуществления контрольно-надзорных полномочий исполнительными органами государственной власти и определяющие полномочия должностных лиц соответствующих органов;

3) нормативные правовые акты, регулирующие отношения в сфере защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора).

Особенности нормативных правовых актов, требования которых подлежат проверке, обусловливаются видом и содержанием осуществляемого государственного контроля (надзора) и будут раскрыты в последующих главах настоящей работы.

При этом особое внимание хотелось бы уделить требованиям в сфере организации и проведения проверок.

В развитии отношений в сфере регулирования организации и осуществления контроля (надзора) в Российской Федерации можно выделить три периода:

- первый период длился с 1993 г. по 2001 г. и характеризовался хаотичным регулированием данной сферы общественных отношений: от федеральных законов до подзаконных нормативных правовых актов;

- второй период ознаменован принятием Федерального закона от 08.08.2001 N 134-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)" и также длился около восьми лет - с 2001 г. по май 2009 г.;

- начало третьего периода приходится на май 2009 года - на день вступления в силу Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" и продолжается по сегодняшний день.

Безусловно, за обозначенные периоды данная сфера регулируемых отношений эволюционировала, однако и сегодня правоприменитель продолжает сталкиваться с многочисленными проблемами реализации правовых норм.

Вопросы государственного контроля и надзора всегда были и остаются актуальными, так как, с одной стороны, без контрольно-надзорных полномочий невозможно реализовать функцию государственного управления - неотъемлемую составляющую государственной власти, с другой стороны, невозможно обеспечить и защитить права граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Вот почему защита и охрана прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора), так же как и своевременное устранение выявленных нарушений и применение соответствующих мер юридического воздействия в отношении нарушителей, напрямую зависят от эффективной реализации органами государственной власти предоставленных им полномочий. Именно с защитой прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей законодатель связывает название первого в истории российского законодательства федерального закона, определяющего, кроме того, общие положения проведения государственного контроля. Речь идет о Федеральном законе от 08.08.2001 N 134-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)" (далее - ФЗ от 08.08.2001 N 134-ФЗ). Целью ФЗ от 08.08.2001 N 134-ФЗ являлась защита прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора), которая обеспечивалась посредством установления определенных прав, обязанностей, запретов и ограничений, а также посредством проведения необходимых процедур в порядке, установленном действующим законодательством.

Надо отметить, что Федеральный закон от 08.08.2001 N 134-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)", принятый в Российской Федерации впервые, внес существенные коррективы в работу органов исполнительной власти при осуществлении ими государственно-властных полномочий. Впервые федеральный закон был направлен на защиту прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении органами государственной власти государственного контроля. Впервые законодатель предпринял попытку кодификации основных требований по организации и проведению государственного контроля (надзора), закрепив на законодательном уровне основные принципы защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля и надзора; основные требования и ограничения к организации и проведению мероприятий по контролю; ответственность органов государственного контроля и их должностных лиц при проведении контрольных мероприятий. Небольшой по своему содержанию, состоящий только из 18 статей, на практике Закон стал реальным гарантом прав хозяйствующих субъектов. Однако спустя определенное время стало очевидным, что его норм недостаточно для полноценного и эффективного регулирования указанных отношений. Возникали вопросы и противоречия, создававшие противоречивую правоприменительную практику.

Это послужило основанием для принятия нового Закона - Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" (далее - ФЗ от 26.12.2008 N 294-ФЗ), который в основной своей части вступал в силу с 1 мая 2009 года.

Немаловажную роль в принятии нового Закона сыграл Указ Президента РФ от 15.05.2008 N 797 "О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности", которым Правительству РФ было поручено разработать и внести в Государственную Думу Федерального Собрания РФ проекты федеральных законов, предусматривающих: усиление гарантий защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора); проведение планового мероприятия по контролю (в том числе по отдельным видам лицензионного контроля) в отношении одного юридического лица или индивидуального предпринимателя каждым органом государственного контроля (надзора) не более чем один раз в три года (кроме налогового контроля); проведение внеплановых мероприятий по контролю в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства только в целях выявления нарушений, представляющих непосредственную угрозу жизни и здоровью людей, по согласованию с прокурором субъекта РФ; преимущественно уведомительный порядок начала предпринимательской деятельности, сокращение количества разрешительных документов, необходимых для ее осуществления, замену (в основном) обязательной сертификации декларированием производителем качества выпускаемой продукции; замену лицензирования отдельных видов деятельности обязательным страхованием ответственности или предоставлением финансовых гарантий и др.

В последующем во многом указанные положения составили содержание Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 - 2013 годы, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 10.06.2011 N 1021-р, основными направлениями которой явились: общесистемные меры снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг; оптимизация осуществления функций органов исполнительной власти и органов местного самоуправления; отраслевые меры по совершенствованию разрешительной и контрольно-надзорной деятельности.

В Федеральном законе от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора)" содержится много новелл.

Законодатель в Федеральном законе от 26.12.2008 N 294-ФЗ пересмотрел сферу применения Закона, включив в нее не только государственный, но и муниципальный контроль.

В статье 1 Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ законодатель обозначил три блока отношений:

- отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля, которые регулируются Федеральным законом от 26.12.2008 N 294-ФЗ;

- отношения, устанавливающие порядок организации и проведения проверок, на которые положения Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ не распространяются;

- отношения в области организации и проведения проверок, особенности которых устанавливаются другими федеральными законами (в части, касающейся вида, предмета, оснований проведения проверки, сроков и периодичности их проведения, уведомлений о проведении внеплановых выездных проверок и согласования проведения внеплановых выездных проверок с органами прокуратуры).

Он не только конкретизировал регулируемые им отношения, но и внес существенные коррективы в перечень мероприятий по контролю и в перечень видов государственного контроля (надзора), на которые положения Закона не распространяются.

Федеральный закон впервые устанавливает виды государственного контроля (надзора), особенности организации и проведения проверок при осуществлении которых могут устанавливаться другими федеральными законами.

Данная правовая норма имеет свои особенности:

- она устанавливает исчерпывающий перечень видов государственного контроля (надзора);

- другими федеральными законами устанавливается не порядок организации и проведения проверок в целом, а лишь некоторые особенности организации и проведения проверок по определенным в законе моментам: в части, касающейся вида, предмета, оснований проведения проверки, сроков и периодичности их проведения, уведомлений о проведении внеплановых выездных проверок и согласования проведения внеплановых выездных проверок с органами прокуратуры;

- особенности организации и проведения проверок могут устанавливаться другими федеральными законами, а могут и не устанавливаться - в данном случае мы сталкиваемся с диспозитивной нормой, что не характерно для административного права. В последнем случае положения Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ действуют в полной мере.

Так, например, в соответствии с пунктами 2, 13, 14, 15, 16, 18 части 4 статьи 1 Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ особенности организации и проведения проверок могут устанавливаться другими федеральными законами при осуществлении следующих видов государственного контроля (надзора): лицензионного контроля; федерального государственного надзора в области использования атомной энергии; государственного надзора в области обеспечения радиационной безопасности; федерального государственного надзора в области промышленной безопасности; федерального государственного надзора в области безопасности гидротехнических сооружений; государственного строительного надзора.

Среди новых принципов защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля в Федеральном законе от 26.12.2008 N 294-ФЗ закрепляются следующие принципы:

- принцип преимущественно уведомительного порядка начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности;

- принцип недопустимости проводимых в отношении одного юридического лица или одного индивидуального предпринимателя несколькими органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля проверок исполнения одних и тех же обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами;

- принцип недопустимости требования о получении юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями разрешений, заключений и иных документов, выдаваемых органами государственной власти, органами местного самоуправления, для начала осуществления предпринимательской деятельности, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

Раскроем каждый из названных принципов.

По общему правилу юридические лица и индивидуальные предприниматели обязаны уведомить о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти. Форма такого уведомления утверждена Постановлением Правительства РФ от 16.07.2009 N 584 "Об уведомительном порядке начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности".

Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ определяет перечень тех видов деятельности, о начале осуществления которых юридические лица и индивидуальные предприниматели обязаны уведомлять. По состоянию на 21.11.2011 их насчитывается тридцать. Указанный перечень соответствующими федеральными законами дополнялся в 2009 и в 2011 годах.

Кроме того, Постановлением Правительства РФ от 16.07.2009 N 584 утвержден Перечень работ и услуг в составе отдельных видов деятельности, о начале осуществления которых юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями представляется уведомление. Всего приведено шестьдесят восемь наименований видов работ и услуг. Наименования видов работ и услуг приведены в соответствии с Общероссийским классификатором видов экономической деятельности (ОКВЭД) ОК 029-2007 и Общероссийским классификатором услуг населению (ОКУН) ОК 002-93.

Указанным выше Постановлением Правительства РФ определяется также перечень уполномоченных федеральных органов, которым юридические лица и индивидуальные предприниматели представляют уведомление. Он формируется в зависимости от перечня осуществляемых видов деятельности и действующей системы и структуры федеральных органов исполнительной власти. По состоянию на 30 апреля 2012 года к ним относятся:

- Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (ее территориальный орган);

- Федеральное медико-биологическое агентство (его территориальный орган);

- Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (ее территориальный орган);

- Федеральная служба по труду и занятости (ее территориальный орган);

- Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (его территориальный орган);

- Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии (его территориальный орган);

- Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития (ее территориальный орган);

- уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющий государственный жилищный надзор.

Уведомительный порядок начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности предполагает исполнение следующих обязанностей:

- во-первых, закрепленной законом обязанности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей уведомлять о начале осуществления предпринимательской деятельности уполномоченный федеральный орган исполнительной власти;

- во-вторых, обязанности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей сообщать в письменной форме дополнительно в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти сведения о следующих изменениях: изменения места нахождения юридического лица и (или) места фактического осуществления деятельности; изменение места жительства индивидуального предпринимателя; реорганизация юридического лица.

При этом Закон устанавливает конкретные сроки исполнения указанных обязанностей.

Так, уведомление о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности представляется после государственной регистрации и постановки на учет в налоговом органе до начала фактического выполнения работ или предоставления услуг. Следует отметить, что обозначенный период может быть достаточно длительным. В свою очередь, подтверждением фактического выполнения работ или предоставления услуг могут являться соответствующие документы, подтверждающие факт выполнения и (или) оплаты работ.

Сведения об изменениях представляются не позднее чем в течение 10 рабочих дней с даты внесения соответствующих записей в Единый государственный реестр юридических лиц или Единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей.

За неисполнение указанных выше обязанностей юридические лица и индивидуальные предприниматели несут ответственность в соответствии с законодательством РФ.

Реализация второго принципа предполагает исполнение, с одной стороны, установленной законом обязанности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей вести журнал учета проверок, с другой стороны, обязанности должностных лиц органа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля осуществлять запись о проведенной проверке в журнале учета проверок. Соответствующая запись в журнале учета проверок предотвратит возможность проведения проверки исполнения одних и тех же обязательных требований в отношении одного юридического лица или одного индивидуального предпринимателя несколькими контролирующими органами.

Подобное положение несколько иного содержания содержалось также в предыдущем Федеральном законе от 08.08.2001 N 134-ФЗ - "в отношении одного юридического лица или индивидуального предпринимателя каждым органом государственного контроля (надзора) плановое мероприятие по контролю может быть проведено не более чем один раз в два года". Двоякое толкование формулировки "каждым органом государственного контроля (надзора)" на практике приводило к определенным правовым коллизиям. Так, с одной стороны, под "каждым органом государственного контроля" могло подразумеваться конкретное ведомство, образованное в соответствии со структурой органов исполнительной власти. С другой стороны, ведомство, осуществляющее контроль в соответствующей сфере деятельности. В последнем случае таких ведомств на федеральном уровне могло быть несколько, поскольку функции контроля в смежных областях они могли осуществлять одновременно согласно положению о конкретном федеральном органе исполнительной власти.

В новом Федеральном законе от 26.12.2008 N 294-ФЗ норма предыдущего Закона содержательно была изменена и нашла свое дальнейшее отражение и конкретизацию в нескольких самостоятельных статьях Закона (п. 5 ст. 3 и п. 2 ст. 9 ФЗ от 26.12.2008 N 294-ФЗ).

Третий указанный выше принцип соотносится с первым и вытекает из самого существа уведомления о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности. Основной целью заложенного законодателем преимущественно уведомительного порядка начала предпринимательской деятельности является упрощение процедуры получения разрешительных документов посредством их сокращения и тем самым усиление гарантий защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора).

Указанный принцип соотносится с запрещающей нормой, установленной частью 3 статьи 8 ФЗ от 26.12.2008 N 294-ФЗ, согласно которой не допускается предъявлять требования о получении юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями разрешений, заключений и иных документов, выдаваемых органами государственной власти и органами местного самоуправления для начала осуществления предпринимательской деятельности, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

Новый Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ по-иному представляет субъектов регулируемых отношений, Так, помимо органов государственного контроля, их должностных лиц, а также юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в Законе появляются новые субъекты - эксперты, экспертные организации, органы прокуратуры. Кроме того, определенные требования Закона касаются исключительно субъектов малого и среднего предпринимательства.

В целом субъектов регулируемых Законом отношений можно классифицировать следующим образом.

I. Хозяйствующие субъекты:

- юридические лица;

- руководитель, иное должностное лицо или уполномоченный представитель юридического лица;

- субъекты малого и среднего предпринимательства;

- субъекты малого предпринимательства: малое предприятие и микропредприятие;

- саморегулируемые организации;

- индивидуальные предприниматели;

- уполномоченный представитель индивидуального предпринимателя.

II. Органы государственного контроля (надзора):

- федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие государственный контроль (надзор);

- органы исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих региональный государственный контроль (надзор);

- должностные лица органов государственного контроля (надзора);

- руководитель (заместитель руководителя) органа государственного контроля (надзора).

III. Органы муниципального контроля:

- органы местного самоуправления, осуществляющие муниципальный контроль;

- должностные лица органов муниципального контроля.

IV. Органы прокуратуры:

- прокурор или его заместитель;

- Генеральная прокуратура РФ.

V. Эксперты, экспертные организации.

Особый статус в Законе приобретают субъекты малого и среднего предпринимательства. При этом определенные требования касаются исключительно малых предприятий и микропредприятий.

В свою очередь, статус субъектов малого и среднего предпринимательства определяется Федеральным законом от 24.07.2007 N 209-ФЗ "О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации", вступившим в силу с 1 января 2008 г. Указанный Закон категорию "субъект малого и среднего предпринимательства" раскрывает в статьях 3 - 4.

Так, в соответствии со ст. 3 ФЗ от 24.07.2007 N 209-ФЗ "О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации" субъекты малого и среднего предпринимательства - хозяйствующие субъекты (юридические лица и индивидуальные предприниматели), отнесенные в соответствии с условиями, установленными настоящим Федеральным законом, к малым предприятиям, в том числе к микропредприятиям, и средним предприятиям.

Критерии отнесения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к субъектам малого и среднего предпринимательства определяются Федеральным законом от 24.07.2007 N 209-ФЗ "О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации".

Кроме того, Постановлением Правительства РФ от 22.07.2008 N 556 "О предельных значениях выручки от реализации товаров (работ, услуг) для каждой категории субъектов малого и среднего предпринимательства" определены критерии отнесения фирм к субъектам малого и среднего бизнеса посредством установления предельных значений выручки от реализации товаров:

- микропредприятия - 60 млн. рублей;

- малые предприятия - 400 млн. рублей;

- средние предприятия - 1000 млн. рублей.

К сожалению, следует признать, что на сегодняшний день отсутствует Единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства.

Вместе с тем Федеральная служба государственной статистики (находящаяся в ведении Министерства экономического развития РФ) на основании Постановления Правительства РФ от 16.02.2008 N 79 "О Порядке проведения выборочных статистических наблюдений за деятельностью субъектов малого и среднего предпринимательства" определяет перечень субъектов малого и среднего предпринимательства, подлежащих выборочному статистическому наблюдению. Кроме того, необходимая информация о выручке от продажи товаров содержится в соответствующих формах статистической отчетности.

Внесенные коррективы в сроки проведения проверки в отношении субъектов малого предпринимательства позволяют говорить о том, что в пятьдесят часов и соответственно в пятнадцать часов должны уложиться все органы государственного и муниципального контроля, на которые действие Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ распространяется и которые проводят проверку одного и то же малого предприятия или микропредприятия.

Впервые Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ предусмотрел в качестве субъектов регулируемых отношений экспертов и экспертных организаций. Предыдущий Закон не предусматривал такую категорию субъектов.

Согласно ст. 2 Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ:

- эксперты - граждане, имеющие специальные знания, опыт в соответствующей сфере науки, техники, хозяйственной деятельности, которые привлекаются органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля к проведению мероприятий по контролю;

- экспертные организации - организации, аккредитованные в установленном Правительством РФ порядке в соответствующей сфере науки, техники, хозяйственной деятельности, которые привлекаются органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля к проведению мероприятий по контролю.

Следует обратить внимание на то, что аккредитация в соответствии с п. 2 Правил аккредитации граждан и организаций, привлекаемых органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля к проведению мероприятий по контролю, утв. Постановлением Правительства РФ от 20.08.2009 N 689, осуществляется федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, уполномоченными на проведение соответствующего государственного контроля (надзора), муниципального контроля с целью признания компетентности граждан и организаций в соответствующей сфере науки, техники и хозяйственной деятельности для участия в проведении мероприятий по контролю.

И эксперты, и экспертные организации могут привлекаться контролирующими органами к проведению мероприятий по контролю для оценки соответствия осуществляемых юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями деятельности или действий (бездействия), производимых и реализуемых ими товаров (выполняемых работ, предоставляемых услуг) обязательным требованиям и требованиям, установленным муниципальными правовыми актами, анализа соблюдения указанных требований, по проведению мониторинга эффективности государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности, учета результатов проводимых проверок и необходимой отчетности о них.

В таком случае контролирующие органы обязаны:

- указывать в соответствующем распоряжении или приказе о проведении проверки фамилии, имена, отчества, должности привлекаемых к проведению проверки экспертов, представителей экспертных организаций;

- при проведении выездной проверки ознакомлять руководителя или иного должностного лица юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя в том числе с составом экспертов, представителями экспертных организаций, привлекаемых к выездной проверке.

Изменениями в Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ были внесены определенные ограничения в отношении экспертов и экспертных организаций. Так, в соответствии с п. 6 ст. 12 указанного Закона "органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля привлекают к проведению выездной проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя экспертов, экспертные организации, не состоящие в гражданско-правовых и трудовых отношениях с юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем, в отношении которых проводится проверка, и не являющиеся аффилированными лицами проверяемых лиц".

Кроме того, в Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ были внесены изменения, в соответствии с которыми на должностных лиц контролирующих органов возложены обязанности по представлению по требованию подлежащих проверке лиц информации об экспертах и экспертных организациях.

Проведенное исследование позволило выделить следующую специфику правового регулирования технологического надзора:

- разнообразие сфер регулируемых общественных отношений;

- дифференцированный подход нормативных правовых актов в зависимости от вида административного процесса (правотворческого, правоприменительного и юрисдикционного), направлений контрольно-надзорной деятельности, видов административных производств, административных процедур и административных действий;

- наличие огромного количества подзаконных нормативных правовых актов, среди которых СНиПы, ГОСТы, Правила безопасности, иные технические нормы и правила;

- наличие в системе нормативных правовых актов значительного числа актов уже несуществующего государства - Союза ССР; актов реорганизованных и упраздненных органов исполнительной власти; актов, не нуждающихся в государственной регистрации;

- дифференциация нормативных правовых актов на общие и специальные;

- специфика субъектного состава и предмета регулируемых общественных отношений;

- особые условия реализации законодательства в сфере технического регулирования.

Глава II. ОСОБЕННОСТИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ

НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РАМКАХ ТЕХНОЛОГИЧЕСКОГО НАДЗОРА

2.1. Особенности осуществления федерального

государственного энергетического надзора

Нормативные правовые акты, определяющие содержание федерального государственного энергетического надзора, можно классифицировать следующим образом:

1) нормативные правовые и иные акты, требования которых подлежат проверке. Следует обратить внимание на то, что законодательство Российской Федерации об электроэнергетике состоит из Гражданского кодекса Российской Федерации, Федерального закона от 26.03.2003 N 35-ФЗ "Об электроэнергетике" и иных регулирующих отношения в сфере электроэнергетики федеральных законов, а также указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации, принимаемых в соответствии с указанными федеральными законами.

В этой системе нормативных правовых актов нельзя оставлять без внимания особенности законодательства о техническом регулировании.

В соответствии с п. 4 ст. 1 Федерального закона от 27.12.2002 N 184-ФЗ "О техническом регулировании" настоящий Федеральный закон не регулирует в том числе отношения, связанные с разработкой, принятием, применением и исполнением требований к обеспечению надежности и безопасности электроэнергетических систем и объектов электроэнергетики, за исключением случаев разработки, принятия, применения и исполнения таких требований к продукции или к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации.

До дня вступления в силу соответствующих технических регламентов техническое регулирование в области применения требований энергетической эффективности, требований к осветительным устройствам, электрическим лампам, используемым в цепях переменного тока в целях освещения, осуществляется в соответствии с Федеральным законом об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности, другими федеральными законами, принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, а также с указанными в пунктах 1 и 2 статьи 46 Федерального закона "О техническом регулировании" и применяемыми в части, не урегулированной указанными в пункте 6.1 ст. 46 Федерального закона "О техническом регулировании" нормативными правовыми актами, нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными документами федеральных органов исполнительной власти. Со дня вступления в силу соответствующих технических регламентов указанные акты применяются в качестве обязательных в части, не урегулированной соответствующими техническими регламентами (п. 6.1 ст. 46).

Указанные в пункте 1 статьи 46 Федерального закона "О техническом регулировании" обязательные требования к продукции, процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, в отношении которых технические регламенты не приняты, действуют до дня вступления в силу соответствующих технических регламентов (п. 7 ст. 46).

Установленные в соответствии с пунктом 6.1 статьи 46 Федерального закона "О техническом регулировании" требования энергетической эффективности, а также требования к осветительным устройствам, электрическим лампам, используемым в цепях переменного тока в целях освещения, подлежат обязательному исполнению вплоть до дня вступления в силу соответствующих технических регламентов и со дня их вступления в силу подлежат обязательному применению в части, не урегулированной соответствующими техническими регламентами (п. 7.1 ст. 46);

2) нормативные правовые акты, регулирующие отношения в сфере осуществления контрольно-надзорных полномочий исполнительными органами государственной власти в сфере энергетического надзора и определяющие полномочия должностных лиц органов государственного энергетического надзора;

3) нормативные правовые акты, регулирующие отношения в сфере защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора).

Федеральный закон от 26.03.2003 N 35-ФЗ "Об электроэнергетике" федеральный государственный энергетический надзор определяет как деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, направленную на предупреждение, выявление и пресечение нарушений субъектами электроэнергетики требований надежности и безопасности в сфере электроэнергетики, установленных федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации в области электроэнергетики, посредством организации и проведения проверок, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, привлечению нарушивших такие требования лиц к ответственности, и деятельность указанных уполномоченных органов по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности субъектами электроэнергетики.

Задачей федерального государственного энергетического надзора является обеспечение надежности и безопасности в электроэнергетике и предотвращение возникновения аварийных ситуаций, связанных с эксплуатацией объектов электроэнергетики и энергетических установок потребителей электрической энергии.

Предметом федерального государственного энергетического надзора является соблюдение субъектами электроэнергетики требований надежности и безопасности в сфере электроэнергетики, установленных федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации в области электроэнергетики:

- соблюдение собственниками нежилых зданий, строений, сооружений в процессе их эксплуатации требований энергетической эффективности, предъявляемых к таким зданиям, строениям, сооружениям, требований об их оснащенности приборами учета используемых энергетических ресурсов;

- соблюдение требований безопасности в электроэнергетике (технический контроль и надзор в электроэнергетике) с целью повышения состояния защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от аварий, пожаров, производственного травматизма и других негативных явлений;

- соблюдение организациями с участием государства или муниципального образования требования о принятии программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности;

- соблюдение органами государственной власти и местного самоуправления, физическими (в том числе индивидуальными предпринимателями) и юридическими лицами (далее - субъекты) особых условий использования земельных участков, расположенных в границах охранных зон объектов электросетевого хозяйства;

- соблюдение субъектами оперативно-диспетчерского управления требований и условий федеральных законов и иных нормативных актов, регулирующих отношения в сфере оперативно-диспетчерского управления, в том числе регламентов, устанавливающих требования по безопасному управлению технологическими режимами работы и эксплуатационным состоянием объектов электроэнергетики или энергопринимающих установок потребителей в пределах Единой энергетической системы России и технологически изолированных территориальных электроэнергетических систем.

Особое внимание заслуживает субъектный состав поднадзорных объектов.

Так, субъектами поднадзорных объектов в области соблюдения требований энергетической эффективности, предъявляемых к нежилым зданиям, строениям, сооружениям, и требований об их оснащенности приборами учета используемых энергетических ресурсов являются:

- собственники нежилых зданий, строений, сооружений, требования энергетической эффективности к которым установлены уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (в части соблюдения требований энергетической эффективности);

- собственники нежилых зданий, строений, сооружений, подключенных к электрическим сетям централизованного электроснабжения, и (или) системам централизованного теплоснабжения, и (или) системам централизованного водоснабжения, и (или) системам централизованного газоснабжения, и (или) иным системам централизованного снабжения энергетическими ресурсами, за исключением собственников ветхих, аварийных объектов, объектов, подлежащих сносу или капитальному ремонту до 1 января 2013 года, а также объектов, мощность потребления электрической энергии которых составляет менее чем пять киловатт или максимальный объем потребления тепловой энергии которых составляет менее чем две десятых гигакалории в час (в части соблюдения требований оснащенности приборами учета энергетических ресурсов).

Субъектами поднадзорных объектов в области соблюдения организациями с участием государства или муниципального образования требования о принятии программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности являются юридические лица, в уставных капиталах которых доля (вклад) Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования составляет более чем пятьдесят процентов и (или) в отношении которых Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование имеют право прямо или косвенно распоряжаться более чем пятьюдесятью процентами общего количества голосов, приходящихся на голосующие акции (доли), составляющие уставные капиталы таких юридических лиц, государственные или муниципальные унитарные предприятия, государственные или муниципальные учреждения, государственные компании, государственные корпорации, а также юридические лица, имущество которых либо более чем пятьдесят процентов акций или долей в уставном капитале которых принадлежат государственным корпорациям.

Государственный контроль за соблюдением субъектами оперативно-диспетчерского управления требований и условий осуществляется во всех субъектах оперативно-диспетчерского управления, а также в учебных организациях (центрах), связанных с подготовкой и аттестацией персонала.

Объектом федерального государственного энергетического надзора выступают следующие виды деятельности:

а) строительство, реконструкция, капитальный ремонт, ввод в эксплуатацию объектов электроэнергетики, не являющихся объектами капитального строительства;

б) эксплуатация объектов электроэнергетики и энергетических установок потребителей электрической энергии в процессе производства (в том числе при производстве в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии), передачи, потребления электрической энергии;

в) вывод в ремонт и из эксплуатации, а также ввод в эксплуатацию после ремонта объектов электроэнергетики;

г) осуществление оперативно-диспетчерского управления.

В свою очередь, федеральный государственный энергетический надзор осуществляется в рамках функции по контролю и надзору в сфере безопасности электрических и тепловых установок.

Согласно Положению о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, утв. Постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 N 401, в рамках осуществления функции по контролю и надзору в сфере безопасности электрических и тепловых установок и сетей Ростехнадзор осуществляет следующие полномочия:

1) контроль и надзор:

- за соблюдением в пределах своей компетенции требований безопасности в электроэнергетике;

- за соблюдением в пределах своей компетенции при проектировании, строительстве, реконструкции, капитальном ремонте зданий, строений, сооружений требований энергетической эффективности, требований их оснащенности приборами учета используемых энергетических ресурсов;

- за соблюдением в пределах своей компетенции собственниками нежилых зданий, строений, сооружений в процессе их эксплуатации требований энергетической эффективности, предъявляемых к таким зданиям, строениям, сооружениям, требований об их оснащенности приборами учета используемых энергетических ресурсов;

- за соблюдением юридическими лицами, в уставных капиталах которых доля (вклад) РФ, субъекта РФ, муниципального образования составляет более чем 50 процентов и (или) в отношении которых РФ, субъект РФ, муниципальное образование имеют право прямо или косвенно распоряжаться более чем 50 процентами общего количества голосов, приходящихся на голосующие акции (доли), составляющие уставные капиталы таких юридических лиц, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, государственными и муниципальными учреждениями, государственными компаниями, государственными корпорациями, а также юридическими лицами, имущество которых либо более чем 50 процентов акций или долей в уставном капитале которых принадлежит государственным корпорациям, требования о принятии программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности;

- за проведением обязательного энергетического обследования в установленный срок;

- за соблюдением требований технических регламентов в установленной сфере деятельности;

2) проводит проверки (инспекции) соблюдения юридическими и физическими лицами требований законодательства РФ, нормативных правовых актов, норм и правил в установленной сфере деятельности;

3) согласовывает границы охранных зон объектов электросетевого хозяйства;

4) осуществляет иные полномочия в установленной сфере деятельности, если такие полномочия предусмотрены федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ:

- проводит проверку готовности муниципальных образований к отопительному периоду (статья 20 Федерального закона от 27.07.2010 N 190-ФЗ "О теплоснабжении").

Таким образом, содержание федерального государственного энергетического надзора обусловливается особым субъектным и объектным составом, особенностями правового регулирования, видом проводимых в рамках указанного надзора мероприятий по контролю, а также особенностями организации и проведения проверок.

Согласно части 3 статьи 29.1 Федерального закона от 26.03.2003 N 35-ФЗ "Об электроэнергетике" к отношениям, связанным с осуществлением федерального государственного энергетического надзора, организацией и проведением проверок субъектов электроэнергетики, применяются положения Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля".

В отличие от предыдущего Федерального закона от 08.08.2001 N 134-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)", в Федеральном законе от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" процедура организации и проведения проверок конкретизируется и усложняется.

Во-первых, в Законе определяются и регламентируются четыре вида проверок: плановая проверка, внеплановая проверка, документарная проверка, выездная проверка. Напомним, что прежний Закон регламентировал проведение только плановых и внеплановых проверок.

Во-вторых, в Законе устанавливаются и конкретизируются сроки осуществления отдельных административных действий.

В-третьих, в Законе увеличен круг обязанностей должностных лиц контролирующих органов, а также установлен ряд обязанностей юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Итак, Закон предусматривает четыре вида проверок. При этом плановая и внеплановая проверка может проводиться в форме документарной и выездной проверки. Поэтому правильнее следовало бы говорить о следующих видах проверки: плановая документарная проверка; плановая выездная проверка; внеплановая документарная проверка; внеплановая выездная проверка.

Предметом плановой проверки является соблюдение юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем в процессе осуществления деятельности обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, а также соответствие сведений, содержащихся в уведомлении о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности, обязательным требованиям.

Плановая проверка проводится на основании следующих документов:

1) на основании разрабатываемых органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля в соответствии с их полномочиями ежегодных планов;

2) на основании распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля о проведении проверки.

Ежегодный план проведения плановых проверок утверждается руководителем органа государственного контроля (надзора) или муниципального контроля, согласовывается с органами прокуратуры и размещается на официальном сайте соответствующего органа государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

В свою очередь, Закон устанавливает всего три основания для включения плановой проверки в ежегодный план проведения плановых проверок.

Так, согласно части 8 статьи 9 Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ основанием для включения плановой проверки в ежегодный план проведения плановых проверок является истечение трех лет со дня:

1) государственной регистрации юридического лица, индивидуального предпринимателя;

2) окончания проведения последней плановой проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя;

3) начала осуществления юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем предпринимательской деятельности в соответствии с представленным в уполномоченный Правительством Российской Федерации в соответствующей сфере федеральный орган исполнительной власти уведомлением о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности в случае выполнения работ или предоставления услуг, требующих представления указанного уведомления.

Законодатель устанавливает следующие требования в отношении периодичности плановой проверки.

Так, по общему правилу плановые проверки проводятся не чаще чем один раз в три года.

В исключительных случаях плановые проверки могут проводиться два и более раза в три года. Речь идет о тех юридических лицах и индивидуальных предпринимателях, которые осуществляют виды деятельности в сфере здравоохранения, сфере образования, в социальной сфере, в сфере теплоснабжения, в сфере электроэнергетики, в сфере энергосбережения и повышения энергетической эффективности, в жилищной сфере. Перечень таких видов деятельности и периодичность их плановых проверок устанавливаются Постановлением Правительством РФ от 23.11.2009 N 944 "Об утверждении Перечня видов деятельности в сфере здравоохранения, сфере образования и социальной сфере, осуществляемых юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, в отношении которых плановые проверки проводятся с установленной периодичностью".

Итак, два раза в три года на основании ежегодных планов проведения проверок, утверждаемых руководителем (заместителем руководителя) Ростехнадзора или руководителями территориальных органов Ростехнадзора, плановая проверка проводится в следующих случаях: при осуществлении государственного контроля и надзора за соблюдением в пределах своей компетенции собственниками нежилых зданий, строений, сооружений в процессе их эксплуатации требований энергетической эффективности, предъявляемых к таким зданиям, строениям, сооружениям, требований об их оснащенности приборами учета используемых энергетических ресурсов <95>; при осуществлении государственного контроля и надзора за соблюдением юридическими лицами, в уставных капиталах которых доля (вклад) Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования составляет более чем 50 процентов и (или) в отношении которых Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование имеют право прямо или косвенно распоряжаться более чем 50 процентами общего количества голосов, приходящихся на голосующие акции (доли), составляющие уставные капиталы таких юридических лиц, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, государственными и муниципальными учреждениями, государственными компаниями, государственными корпорациями, а также юридическими лицами, имущество которых либо более чем 50 процентов акций или долей в уставном капитале которых принадлежит государственным корпорациям, требования о принятии программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности <96>;

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

<95> См.: пункт 30 Административного регламента по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по осуществлению государственного контроля и надзора за соблюдением в пределах своей компетенции собственниками нежилых зданий, строений, сооружений в процессе их эксплуатации требований энергетической эффективности, предъявляемых к таким зданиям, строениям, сооружениям, требований об их оснащенности приборами учета используемых энергетических ресурсов, утв. Приказом Ростехнадзора от 12.12.2011 N 697.

<96> См.: пункт 32 Административного регламента по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по осуществлению государственного контроля и надзора за соблюдением юридическими лицами, в уставных капиталах которых доля (вклад) Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования составляет более чем 50 процентов и (или) в отношении которых Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование имеют право прямо или косвенно распоряжаться более чем 50 процентами общего количества голосов, приходящихся на голосующие акции (доли), составляющие уставные капиталы таких юридических лиц, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, государственными и муниципальными учреждениями, государственными компаниями, государственными корпорациями, а также юридическими лицами, имущество которых либо более чем 50 процентов акций или долей в уставном капитале которых принадлежит государственным корпорациям, требования о принятии программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, утв. Приказом Ростехнадзора от 02.02.2012 N 72.

Вместе с тем законодательство Российской Федерации предусматривает случаи, когда плановые проверки в рамках осуществления энергетического надзора проводятся не чаще одного раза в три года: при осуществлении контроля и надзора за соблюдением в пределах своей компетенции требований безопасности в электроэнергетике (технический контроль и надзор в электроэнергетике) <97>; при осуществлении контроля и надзора за соблюдением особых условий использования земельных участков, расположенных в границах охранных зон объектов электросетевого хозяйства <98>.

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

<97> См.: пункт 17 Административного регламента по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по осуществлению контроля и надзора за соблюдением в пределах своей компетенции требований безопасности в электроэнергетике (технический контроль и надзор в электроэнергетике), утв. Приказом Ростехнадзора от 28.04.2010 N 131.

<98> См.: пункт 24 Административного регламента по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по контролю (надзору) за соблюдением особых условий использования земельных участков, расположенных в границах охранных зон объектов электросетевого хозяйства, утв. Приказом Ростехнадзора от 02.11.2011 N 624.

Предметом внеплановой проверки является соблюдение юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем в процессе осуществления деятельности обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, выполнение предписаний органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля, проведение мероприятий по предотвращению причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, по обеспечению безопасности государства, по предупреждению возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, по ликвидации последствий причинения такого вреда.

Внеплановая проверка проводится на основании распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля о проведении проверки.

Основанием для проведения внеплановой проверки является:

1) истечение срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований и (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами;

2) поступление в органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля обращений и заявлений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о следующих фактах:

а) возникновение угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов РФ, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

б) причинение вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов РФ, безопасности государства, а также возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

в) нарушение прав потребителей (в случае обращения граждан, права которых нарушены);

3) приказ (распоряжение) руководителя органа государственного контроля (надзора), изданный в соответствии с поручениями Президента РФ, Правительства РФ и на основании требования прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям.

По вопросу статуса (видов и формы изложения) поручений Президента РФ и Правительства РФ, являющихся основанием для издания приказа (распоряжения) руководителя органа государственного контроля (надзора) с целью последующего проведения внеплановой проверки, необходимо учитывать следующие особенности.

В пункте 4.18 Регламента Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, утв. Приказом Ростехнадзора от 01.06.2011 N 271, поручения и указания Президента Российской Федерации, поручения, содержащиеся в актах Правительства Российской Федерации, протоколах заседаний Правительства Российской Федерации, координационных и совещательных органов Правительства Российской Федерации, возглавляемых Председателем Правительства Российской Федерации, заместителями Председателя Правительства Российской Федерации, а также поручения Председателя Правительства Российской Федерации и заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, содержащиеся в протоколах проведенных ими совещаний и резолюциях, обозначаются обобщающим словом - "поручения". Аналогичные требования содержатся в пункте 4.9 Типового регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утв. Постановлением Правительства РФ от 28.07.2005 N 452; в пункте 46 Регламента Правительства РФ, утв. Постановлением Правительства РФ от 01.06.2004 N 260.

Исходя из вышеизложенного, можно выделить следующие виды поручений Президента РФ и Правительства РФ:

- поручения Президента Российской Федерации;

- указания Президента Российской Федерации;

- поручения, содержащиеся в актах Правительства Российской Федерации;

- поручения, содержащиеся в протоколах заседаний Правительства Российской Федерации, возглавляемых Председателем Правительства Российской Федерации, заместителями Председателя Правительства Российской Федерации;

- поручения, содержащиеся в протоколах заседаний координационных и совещательных органов Правительства Российской Федерации, возглавляемых Председателем Правительства Российской Федерации, заместителями Председателя Правительства Российской Федерации;

- поручения Председателя Правительства Российской Федерации и заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, содержащиеся в протоколах проведенных ими совещаний;

- поручения Председателя Правительства Российской Федерации и заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, содержащиеся в резолюциях.

Касаемо формы изложения поручений Президента РФ и Правительства РФ необходимо учитывать следующее.

В соответствии с пунктом 4.14 Регламента Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, утв. Приказом Ростехнадзора от 01.06.2011 N 271, поручения Президента Российской Федерации содержатся в указах и распоряжениях Президента Российской Федерации, а также в директивах Президента Российской Федерации или оформляются в установленном порядке на бланках со словом "Поручение". Поручения Президента Российской Федерации могут оформляться в виде перечней поручений Президента Российской Федерации. Указания Президента Российской Федерации оформляются в виде резолюций.

Согласно пункту 47 Регламента Правительства РФ, утв. Постановлением Правительства РФ от 01.06.2004 N 260:

"Поручения, содержащиеся в актах Правительства, доводятся до исполнителей путем направления им копии акта.

Поручения, содержащиеся в протоколах заседаний Правительства, доводятся до исполнителей путем направления им выписки из протокола заседания.

Поручения, содержащиеся в протоколах проводимых Председателем Правительства или заместителями Председателя Правительства (в соответствии с распределением обязанностей) совещаний и в резолюциях по рассмотренным ими документам, доводятся до исполнителей путем направления им протокола совещания, или выписки из него, или оформленной в установленном порядке резолюции".

Предметом документарной проверки являются сведения, содержащиеся в документах юридического лица, индивидуального предпринимателя, устанавливающих их организационно-правовую форму, права и обязанности, документы, используемые при осуществлении их деятельности и связанные с исполнением ими обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, исполнением предписаний и постановлений органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля.

Документарная проверка проводится по месту нахождения органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля.

В процессе документарной проверки рассматриваются:

1) документы юридического лица, индивидуального предпринимателя, имеющиеся в распоряжении органа государственного контроля (надзора), муниципального контроля: уведомления о начале осуществления предпринимательской деятельности; акты предыдущих проверок; материалы рассмотрения дел об административных правонарушениях; иные документы о результатах осуществляемых в отношении этих юридических лиц и индивидуальных предпринимателей государственного контроля (надзора), муниципального контроля;

2) запрашиваемые у юридических лиц и индивидуальных предпринимателей документы (если достоверность сведений вызывает обоснованные сомнения либо эти сведения не позволяют оценить исполнение требований).

Органы государственного контроля (надзора), муниципального контроля не вправе требовать:

- сведения и документы, не относящиеся к проверке;

- сведения и документы, которые могут быть получены этим органом от иных органов государственного контроля (надзора), муниципального контроля;

- нотариального удостоверения копий документов, представляемых в орган государственного контроля (надзора), муниципального контроля, если иное не предусмотрено законодательством РФ.

Предметом выездной проверки являются содержащиеся в документах юридического лица, индивидуального предпринимателя сведения, а также соответствие их работников, состояние используемых указанными лицами при осуществлении деятельности территорий, зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, подобных объектов, транспортных средств, производимые и реализуемые юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем товары (выполняемая работа, предоставляемые услуги) и принимаемые ими меры по исполнению обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами.

Выездная проверка (как плановая, так и внеплановая) проводится по месту нахождения юридического лица, месту осуществления деятельности индивидуального предпринимателя и (или) по месту фактического осуществления их деятельности.

Выездная проверка проводится в случае, если при документарной проверке не представляется возможным:

1) удостовериться в полноте и достоверности сведений, содержащихся в уведомлении о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности и иных имеющихся в распоряжении органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля документах юридического лица, индивидуального предпринимателя;

2) оценить соответствие деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя обязательным требованиям или требованиям, установленным муниципальными правовыми актами, без проведения соответствующего мероприятия по контролю.

Выездная проверка начинается со следующих действий:

- с предъявления служебного удостоверения должностными лицами органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля;

- с обязательного ознакомления руководителя или иного должностного лица юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя с распоряжением или приказом руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля о назначении выездной проверки и с полномочиями проводящих выездную проверку лиц, а также с целями, задачами, основаниями проведения выездной проверки, видами и объемом мероприятий по контролю, составом экспертов, представителями экспертных организаций, привлекаемых к выездной проверке, со сроками и с условиями ее проведения.

Заверенные печатью копии распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля вручаются под роспись должностными лицами органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, проводящими проверку, руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю юридического лица, индивидуальному предпринимателю, его уполномоченному представителю одновременно с предъявлением служебных удостоверений. По требованию подлежащих проверке лиц должностные лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля обязаны представить информацию об этих органах в целях подтверждения своих полномочий.

Гарантируя юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям защиту прав при проведении контрольных мероприятий и подробно регламентируя процедуру проведения проверок, законодатель в новом Законе большое внимание уделяет срокам, которые исчисляются в рабочих днях.

Отметим, что предыдущий Федеральный закон от 08.08.2001 N 134-ФЗ предусматривал только два срока:

- периодичность проведения мероприятий по контролю;

- продолжительность проведения мероприятий по контролю.

В Федеральном законе от 26.12.2008 N 294-ФЗ сроки проведения проверки в зависимости от субъектов хозяйственной деятельности и видов проводимых проверок конкретизируются. Их можно представить в следующих таблицах (см. [таб. 1](#P1014) и [таб. 2](#P1055)).

Таблица 1

Срок проведения проверки по Федеральному закону

от 26.12.2008 N 294-ФЗ в отношении юридических лиц,

не подпадающих под категорию "субъекты малого

и среднего предпринимательства"

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  Вид  проверки  |  Общий  максимальный срок  проведения  проверки  |  Специальный  (дополнительный)  максимальный срок  проведения проверки  Основания:  1) проведение сложных  и (или) длительных  исследований, испытаний,  специальных экспертиз  и расследований;  2) мотивированное  предложение должностных  лиц, проводящих проверку;  3) распоряжение (приказ)  о продлении проверки  |  Общий  максимальный  срок проведения  проверки при  осуществлении  юридическим  лицом  деятельности  на территории  нескольких  субъектов РФ  |
| Плановая выездная проверка  | 20 рабочих дней  | 20 рабочих дней  | 60 рабочих дней  |
| Плановая документарнаяпроверка  | 20 рабочих дней  | -  |
| Внеплановая выездная проверка  | 20 рабочих дней  | -  |
| Внеплановая документарнаяпроверка  | 20 рабочих дней  | -  |

Таблица 2

Срок проведения проверки по Федеральному закону

от 26.12.2008 N 294-ФЗ в отношении субъектов

малого предпринимательства

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  Субъекты  малого предпринимательства | Вид проверки  |  Общий максимальный срок  проведения  проверки  |  Специальный (дополнительный) максимальный срок проведения  проверки  Основания:  1) проведение  сложных и (или)  длительных  исследований,  испытаний,  специальных  экспертиз и  расследований; 2) мотивированное предложение должностных лиц,  проводящих  проверку;  3) распоряжение  (приказ) о  продлении  проверки  |  Общий максимальный  срок  проведения проверки при осуществлении юридическим  лицом деятельности на территории нескольких субъектов РФ  |
| Малое предприятие  | Плановая выездная проверка  | 50 часов в год  | 15 часов в год  | 60 рабочих дней  |
| Плановая документарнаяпроверка  | 20 рабочих дней  | -  |
| Внеплановая выездная проверка  | 20 рабочих дней  | -  |
| Внеплановая документарнаяпроверка  | 20 рабочих дней  | -  |
| Микропредприятие  | Плановая выездная проверка  | 15 часов в год  | 15 часов в год  | 60 рабочих дней  |
| Плановая документарнаяпроверка  | 20 рабочих дней  | -  |
| Внеплановая выездная проверка  | 20 рабочих дней  | -  |
| Внеплановая документарнаяпроверка  | 20 рабочих дней  | -  |

Практика показала, что указанные сроки исчислялись календарными днями.

Новый Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ пересмотрел позиции в отношении сроков, предусмотрев не только иные сроки проведения конкретной проверки, но и сроки принятия соответствующих решений и сроки направления определенных документов и информации: срок направления уведомления о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности; срок сообщения об изменениях места нахождения и места фактического осуществления деятельности (места жительства) юридического лица (индивидуального предпринимателя), реорганизации юридического лица; срок, в течение которого юридическое лицо и индивидуальный предприниматель уведомляются о проведении плановой проверки; срок, в течение которого членам саморегулируемой организации сообщается о выявленных нарушениях; срок направления в органы прокуратуры проектов ежегодных планов проведения плановых проверок; срок направления в органы прокуратуры заявления о согласовании проведения внеплановой выездной проверки; срок рассмотрения органами прокуратуры заявления о согласовании проведения внеплановой выездной проверки; срок принятия органами прокуратуры решения по результатам рассмотрения заявления о согласовании проведения внеплановой выездной проверки; срок направления юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем документов по мотивированным запросам контролирующих органов; срок представления пояснений и др.

По результатам проверки должностные лица органа государственного контроля (надзора), муниципального контроля, проводившие проверку:

- составляют акт проверки, типовая форма которого утверждена Приказом Министерства экономического развития РФ от 30.04.2009 N 141 "О реализации положений Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля";

- выдают предписания об устранении выявленных нарушений;

- оформляют необходимые протоколы и иные документы;

- принимают меры по контролю, а также меры по привлечению лиц, допустивших выявленные нарушения, к ответственности;

- в журнале учета проверок, который ведется юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляют запись о проведенной проверке.

Таким образом, Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля", устанавливая общие требования к организации и проведению проверки, в равной степени и мере распространяется и на порядок организации и проведения проверок при осуществлении федерального государственного энергетического надзора, определяя лишь одну особенность - периодичность проведения указанных проверок.

2.2. Особенности осуществления федерального

государственного надзора в области промышленной

безопасности и безопасности гидротехнических сооружений

Содержание функции по осуществлению контроля и надзора в области промышленной безопасности и безопасности гидротехнических сооружений гораздо шире содержания собственно федерального государственного надзора в области промышленной безопасности и безопасности гидротехнических сооружений.

Во-первых, если исходить из определения функции по контролю и надзору, представленного в Указе Президента РФ от 09.03.2004 N 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти", то функция по контролю и надзору включает в себя осуществление следующих административных действий:

- действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения;

- выдачу органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам;

- регистрацию актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов.

Если соотносить указанные административные действия с Положением Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, утв. Постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 N 401, то в рамках функции по контролю и надзору в области промышленной безопасности и безопасности гидротехнических сооружений осуществляются следующие полномочия:

I. В области промышленной безопасности:

1) контроль и надзор:

- за соблюдением требований промышленной безопасности при проектировании, строительстве, эксплуатации, консервации и ликвидации опасных производственных объектов, изготовлении, монтаже, наладке, обслуживании и ремонте технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах, транспортировании опасных веществ на опасных производственных объектах;

- за соблюдением требований технических регламентов в установленной сфере деятельности;

2) лицензирование следующих видов деятельности в области промышленной безопасности:

- лицензирование деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности;

- лицензирование эксплуатации взрывопожароопасных производственных объектов;

- лицензирование производства маркшейдерских работ;

- лицензирование эксплуатации химически опасных производственных объектов;

3) выдача разрешений:

- на применение конкретных видов (типов) технических устройств на опасных производственных объектах;

- на применение взрывчатых материалов промышленного назначения и на ведение работ с указанными материалами;

4) регистрация опасных производственных объектов и ведение государственного реестра таких объектов;

5) проведение проверки (инспекции) соблюдения юридическими и физическими лицами требований законодательства РФ, нормативных правовых актов, норм и правил в установленной сфере деятельности;

6) осуществление иных полномочий в установленной сфере деятельности, если такие полномочия предусмотрены федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ:

- федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности систем газоснабжения (ст. 8 Федерального закона от 31.03.1999 N 69-ФЗ);

- согласование перечня мероприятий по обеспечению готовности опасного объекта системы газоснабжения к локализации потенциальных аварий, катастроф, ликвидации их последствий (ст. 33 Федерального закона от 31.03.1999 N 69-ФЗ).

II. В области безопасности гидротехнических сооружений:

1) контроль и надзор:

- за соблюдением собственниками гидротехнических сооружений и эксплуатирующими организациями норм и правил безопасности гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений, а также гидротехнических сооружений, полномочия по осуществлению надзора за которыми переданы органам местного самоуправления);

- за соблюдением требований технических регламентов в установленной сфере деятельности;

2) выдача разрешений:

- на эксплуатацию поднадзорных гидротехнических сооружений;

3) проведение проверки (инспекции) соблюдения юридическими и физическими лицами требований законодательства РФ, нормативных правовых актов, норм и правил в установленной сфере деятельности;

4) согласование правил эксплуатации гидротехнического сооружения;

5) утверждение деклараций безопасности поднадзорных гидротехнических сооружений, составляемых на стадии эксплуатации, вывода из эксплуатации гидротехнического сооружения, а также после его реконструкции, капитального ремонта, восстановления и консервации:

6) осуществление иных полномочий в установленной сфере деятельности, если такие полномочия предусмотрены федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ.

Содержание государственного контроля (надзора), раскрываемое федеральными законами, охватывает лишь деятельность по организации и проведению проверок, принятию мер по пресечению и устранению нарушений, а также деятельность по систематическому наблюдению, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований.

Во-вторых, различны основания для исполнения государственной функции по контролю и надзору в области промышленной безопасности и безопасности гидротехнических сооружений и основания для проведения проверки в рамках осуществления федерального государственного надзора в области промышленной безопасности и безопасности гидротехнических сооружений.

Так, юридическими фактами, служащими основанием для исполнения государственной функции по контролю и надзору в области промышленной безопасности, являются:

- официальные заявления (сообщения) юридических лиц и индивидуальных предпринимателей о намерении осуществлять (или осуществлении) деятельность в области промышленной безопасности;

- информация, содержащая сведения, подтверждающие ввод в эксплуатацию или регистрацию в государственном реестре опасных производственных объектов;

- аварии, инциденты и несчастные случаи на опасных производственных объектах;

- обращения граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей с жалобами на нарушения законов и нормативных правовых актов РФ, регулирующих отношения в области промышленной безопасности;

- информация, содержащая сведения базы данных разрешений на применение технических устройств на опасных производственных объектах;

- информация, содержащая сведения реестров лицензий на эксплуатацию взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов;

- информация, содержащая сведения, подтверждающие оказание организацией услуг по эксплуатации (обслуживанию) опасного производственного объекта <99>.

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

<99> См.: п. 44.1 Административного регламента по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по осуществлению контроля и надзора за соблюдением требований промышленной безопасности при проектировании, строительстве, эксплуатации, консервации и ликвидации опасных производственных объектов, изготовлении, монтаже, наладке, обслуживании и ремонте технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах, транспортировании опасных веществ на опасных производственных объектах, утв. Приказом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 30.10.2008 N 280.

Основаниями для исполнения государственной функции по осуществлению государственного контроля и надзора за безопасностью гидротехнических сооружений, помимо оснований проведения плановых и внеплановых проверок, являются поступление от декларанта в Ростехнадзор или в его территориальные управления декларации безопасности и прилагаемых к ней документов (для утверждения декларации безопасности), а также утверждение декларации безопасности (для выдачи разрешения на эксплуатацию или вывод из эксплуатации гидротехнического сооружения либо на его восстановление или консервацию) <100>.

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

<100> См.: п. 25, 31, 42, 53, 64 и 73 Административного регламента исполнения Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору функции по осуществлению государственного контроля и надзора за соблюдением собственниками гидротехнических сооружений и эксплуатирующими организациями норм и правил безопасности гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений, а также гидротехнических сооружений, полномочия по осуществлению надзора за которыми переданы органам местного самоуправления), утв. Приказом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 15.12.2009 N 413.

Перечень оснований для проведения проверки в рамках осуществления федерального государственного контроля в области промышленной безопасности и безопасности гидротехнических сооружений гораздо уже и определяется соответственно Федеральным законом от 21.07.1997 N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" и Федеральным законом от 21.07.1997 N 117-ФЗ "О безопасности гидротехнических сооружений".

В-третьих, функция по осуществлению контроля и надзора в области промышленной безопасности и безопасности гидротехнических сооружений, в отличие от государственного контроля (надзора), охватывает деятельность не только юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, но и соответствующую деятельность физических лиц.

Так, Федеральный закон от 21.07.1997 N 117-ФЗ "О безопасности гидротехнических сооружений" регулирует отношения, возникающие при осуществлении деятельности по обеспечению безопасности при проектировании, строительстве, капитальном ремонте, вводе в эксплуатацию, эксплуатации, реконструкции, восстановлении, консервации и ликвидации гидротехнических сооружений, устанавливает обязанности органов государственной власти, собственников гидротехнических сооружений и эксплуатирующих организаций по обеспечению безопасности гидротехнических сооружений.

При этом если эксплуатирующей организацией согласно статье 3 Федерального закона от 21.07.1997 N 117-ФЗ "О безопасности гидротехнических сооружений" является государственное или муниципальное унитарное предприятие либо организация любой другой организационно-правовой формы, на балансе которой находится гидротехническое сооружение, то собственником гидротехнического сооружения согласно указанной статье может являться РФ, субъект РФ, муниципальное образование, физическое лицо или юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы, имеющие права владения, пользования и распоряжения гидротехническим сооружением.

При этом статьей 9 Федерального закона от 21.07.1997 N 117-ФЗ "О безопасности гидротехнических сооружений" в равной мере определяются обязанности собственников гидротехнических сооружений (которыми могут быть и физические лица) и эксплуатирующих организаций.

Ситуация с законодательством в области промышленной безопасности обстоит несколько сложнее. Федеральный закон от 21.07.1997 N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" определяет обязанности, требования, запреты и ограничения только эксплуатирующих организаций (юридических лиц и индивидуальных предпринимателей). При этом физические лица не подпадают в сферу регулирования указанного Закона.

Однако деятельность физических лиц становится объектом контроля и надзора в области промышленной безопасности в других нормативных правовых актах.

Так, в соответствии со статьей 8 Федерального закона от 31.03.1999 N 69-ФЗ "О газоснабжении в Российской Федерации" к полномочиям федеральных органов государственной власти в области газоснабжения относится осуществление федерального государственного надзора в области промышленной безопасности систем газоснабжения.

Правовое регулирование промышленной безопасности при осуществлении газоснабжении согласно статье 30 указанного Закона осуществляется в соответствии с Федеральным законом "О промышленной безопасности опасных производственных объектов", Федеральным законом "Об охране окружающей среды", Федеральным законом "Об экологической экспертизе", Федеральным законом "О газоснабжении в РФ" и другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Порядок разработки и утверждения норм и нормативов в области промышленной безопасности объектов систем газоснабжения устанавливается федеральным органом исполнительной власти, специально уполномоченным в области промышленной безопасности.

В соответствии с Правилами охраны газораспределительных сетей, утв. Постановлением Правительства РФ от 20.11.2000 N 878, газораспределительные сети относятся к категории опасных производственных объектов. Что обусловлено взрыво- и пожароопасными свойствами транспортируемого по ним газа.

Указанными Правилами устанавливаются охранные зоны газораспределительных сетей (территории с особыми условиями использования, устанавливаемые вдоль трасс газопроводов и вокруг других объектов газораспределительной сети в целях обеспечения нормальных условий ее эксплуатации и исключения возможности ее повреждения) и нормативные расстояния (минимально допустимые расстояния от газораспределительной сети до зданий и сооружений, не относящихся к этой сети, устанавливаемые при проектировании и строительстве этой сети, зданий и сооружений в целях обеспечения их безопасности, а также находящихся в них людей в случае возникновения аварийной ситуации на газораспределительной сети).

Таким образом, одним из обязательных требований при эксплуатации газораспределительной сети является соблюдение охранных зон и минимально допустимых зон.

Вместе с тем Правила охраны газораспределительных сетей, утв. Постановлением Правительства РФ от 20.11.2000 N 878, являются обязательными не только для юридических лиц, но и физических лиц, являющихся собственниками, владельцами или пользователями земельных участков, расположенных в границах охранных зон газораспределительных сетей, либо проектирующих объекты жилищно-гражданского или производственного назначения, объекты инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры, либо осуществляющих в границах указанных участков любую хозяйственную деятельность.

Понятно, что в отношении физических лиц - граждан проверки в рамках осуществления федерального государственного надзора в области промышленной безопасности проводиться не могут. Такие ограничения предусмотрены не только в Федеральном законе от 21.07.1997 N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов", но и в Федеральном законе от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля".

Вместе с тем за нарушение требований в области промышленной безопасности (в том числе за нарушение Правил охраны газораспределительных сетей) административная ответственность наступает по ч. 1 ст. 9.1 КоАП РФ не только в отношении должностных и юридических лиц, но и в отношении граждан. В свою очередь, составлять протокол и рассматривать дела данной категории уполномочены должностные лица органа, осуществляющего государственный контроль и надзор в области промышленной безопасности.

Получается, что физические лица - граждане выпадают из поля зрения уполномоченного на проведение федерального государственного надзора в области промышленной безопасности органа в части проведения проверок, мероприятий по контролю. Вместе с тем только они уполномочены рассматривать дела об административных правонарушениях данной категории.

В таких случаях проверки могут быть инициированы прокуратурой для установления фактов нарушений гражданами обязательных требований либо орган федерального государственного надзора в области промышленной безопасности в отношении эксплуатационной организации газораспределительной сети проводит проверку на предмет исполнения ими обязательных требований Правил охраны газораспределительных сетей на основании поступившего обращения о фактах нарушения охранных зон газопроводов. В рамках осуществления такой проверки в отношении эксплуатационной организации среди прочих мероприятий по контролю целесообразно проводить проверку в том числе на предмет выполнения обязанностей по обеспечению своевременной явки представителя эксплуатационной организации к месту производства работ для указания трассы газопровода и по осуществлению последней контроля за соблюдением мер по обеспечению сохранности газораспределительной сети. Если по результатам проверки должностными лицами федерального органа государственного надзора в области промышленной безопасности будет выявлен факт надлежащего контроля со стороны эксплуатационной организации, а гражданин - собственник земельного участка, расположенного в пределах охранных зон газораспределительной сети, проигнорировал требования эксплуатационной организации, т.е. будут установлены достаточные данные, указывающие на наличие события административного правонарушения, совершенного гражданином, то это будет являться поводом к возбуждению дела об административном правонарушении.

Указанные пробелы в законодательстве РФ в равной степени и мере можно отнести и к владельцам - гражданам опасных производственных объектов и технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте. Однако если требования режима охранных зон газораспределительных сетей распространяются как на граждан, так и на юридических лиц, то требования в области промышленной безопасности опасных производственных объектов и технических устройств, применяемых на таких объектах, распространяются исключительно на юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Граждане выпадают из правового поля зрения. В таких случаях невозможно определить объективную сторону вменяемого им нарушения только ввиду отсутствия материальных норм.

Изложенное позволяет говорить о необходимости пересмотра в Федеральном законе "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" не только перечня осуществляемых видов деятельности в области промышленной безопасности, но и перечня опасных производственных объектов, а также круг проверяемых лиц, включив граждан как субъектов деятельности в области промышленной безопасности.

Таким образом, содержание функции по осуществлению контроля и надзора в области промышленной безопасности и безопасности гидротехнических сооружений гораздо шире содержания собственно федерального государственного надзора в области промышленной безопасности и безопасности гидротехнических сооружений, не только по видам осуществляемых полномочий, административных действий и административных процедур, но и по видам подконтрольных субъектов. Если федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности и безопасности гидротехнических сооружений осуществляется в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, то функцией по контролю и надзору в области промышленной безопасности гидротехнических сооружений охватывается также соответствующая деятельность физических лиц. Однако в отличие от Федерального закона от 21.07.1997 N 117-ФЗ "О безопасности гидротехнических сооружений", который одновременно определяет обязанности не только эксплуатирующих организаций, но и собственников гидротехнических сооружений (в том числе физических лиц), Федеральный закон от 21.07.1997 N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" определяет обязанности только эксплуатирующих организаций (юридических лиц и индивидуальных предпринимателей). И лишь отдельные подзаконные нормативные правовые акты, регулирующие деятельность в области промышленной безопасности (например, Правила охраны газораспределительных сетей, утв. Постановлением Правительства РФ от 20.11.2000 N 878), указанные в них требования в равной мере распространяют и на физических лиц. Считаем, что на сегодняшний день законодательством РФ не только не определен порядок организации и проведения органом федерального государственного надзора в области промышленной безопасности и безопасности гидротехнических сооружений проверок в отношении граждан - физических лиц (например, собственников гидротехнических сооружений или собственников земельных участков, на которых установлены охранные зоны газораспределительных сетей), но и должным образом не определена возможность осуществления подобных проверок в отношении указанных субъектов, что создает определенные сложности и противоречии в работе правоприменительных органов. В связи с чем считаем необходимым, во-первых, внести изменения в Федеральный закон от 21.07.1997 N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" в части определения требований, запретов и ограничений в области промышленной безопасности в отношении граждан, во-вторых, разработать и принять федеральный закон, определяющий порядок организации проверок в отношении граждан.

Под федеральным государственным надзором в области безопасности гидротехнических сооружений понимаются деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений осуществляющими деятельность по эксплуатации гидротехнических сооружений юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями требований по обеспечению безопасности гидротехнических сооружений, установленных законодательством Российской Федерации, посредством организации и проведения проверок указанных лиц, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, и деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения указанных требований при осуществлении юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями своей деятельности <101>.

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

<101> См.: ст. 13 Федерального закона от 21.07.1997 N 117-ФЗ "О безопасности гидротехнических сооружений".

Содержание федерального государственного надзора в области безопасности гидротехнических сооружений обусловливает его особый субъектный и объектный состав.

Объектом федерального государственного надзора в области безопасности гидротехнических сооружений является деятельность собственников гидротехнических сооружений и эксплуатирующих организаций, а также подрядных организаций при эксплуатации гидротехнических сооружений, их восстановлении или консервации. Следовательно, субъектом проверки являются: собственники гидротехнических сооружений (за исключением физических лиц); организации, эксплуатирующие гидротехнические сооружения; подрядные организации.

Нормативные правовые акты, определяющие содержание государственного надзора в сфере промышленной безопасности, также можно классифицировать следующим образом:

1) нормативные правовые и иные акты, требования которых подлежат проверке, а именно:

- требования промышленной безопасности - условия, запреты, ограничения и другие обязательные требования, содержащиеся в федеральных законах, принимаемых в соответствии с ними нормативных правовых актах Президента Российской Федерации, нормативных правовых актах Правительства Российской Федерации, а также федеральных нормах и правилах в области промышленной безопасности;

- требования промышленной безопасности для объектов использования атомной энергии - условия, запреты, ограничения и другие обязательные требования, устанавливаемые федеральными нормами и правилами в области использования атомной энергии, принимаемыми в соответствии с Федеральным законом от 21 ноября 1995 года N 170-ФЗ "Об использовании атомной энергии".

В свою очередь, требования промышленной безопасности должны соответствовать нормам в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, охраны окружающей среды, экологической безопасности, пожарной безопасности, охраны труда, строительства, а также обязательным требованиям, установленным в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании.

Федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности устанавливают обязательные требования к:

- осуществлению деятельности в области промышленной безопасности, в том числе требования к работникам опасных производственных объектов;

- безопасности технологических процессов на опасных производственных объектах, в том числе обязательные требования к порядку действий в случае аварии или инцидента на опасном производственном объекте;

2) нормативные правовые акты, регулирующие отношения в сфере осуществления контрольно-надзорных полномочий исполнительными органами государственной власти в сфере надзора в области промышленной безопасности и определяющие полномочия должностных лиц органов государственного надзора в сфере промышленной безопасности;

3) нормативные правовые акты, регулирующие отношения в сфере защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора).

Под федеральным государственным надзором в области промышленной безопасности понимается деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений осуществляющими деятельность в области промышленной безопасности юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями требований, установленных федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации в области промышленной безопасности, посредством организации и проведения проверок указанных лиц, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению, предупреждению и (или) устранению выявленных нарушений, и деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения указанных требований при осуществлении юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями своей деятельности <102>.

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

<102> Статья 16 Федерального закона от 21.07.1997 N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов".

Содержание федерального государственного надзора в области промышленной безопасности также обусловливает его особый субъектный и объектный состав.

Объектом федерального государственного надзора в области промышленной безопасности выступает осуществляемая в области промышленной безопасности деятельность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

В свою очередь, Федеральный закон от 21.07.1997 N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" определяет следующие виды деятельности в области промышленной безопасности:

I. Деятельность в области промышленной безопасности опасных производственных объектов:

- проектирование опасных производственных объектов;

- строительство опасных производственных объектов;

- эксплуатация опасных производственных объектов;

- реконструкция опасных производственных объектов;

- капитальный ремонт опасных производственных объектов;

- техническое перевооружение опасных производственных объектов;

- консервация опасных производственных объектов;

- ликвидация опасных производственных объектов.

II. Деятельность в области промышленной безопасности технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте:

- изготовление технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте;

- монтаж технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте;

- наладка технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте;

- обслуживание технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте;

- ремонт технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте.

III. Проведение экспертизы промышленной безопасности.

IV. Подготовка и переподготовка работников опасного производственного объекта в необразовательных учреждениях.

Классификация видов деятельности в области промышленной безопасности имеет принципиальное значение при определении субъектов, на которых возлагается обязанность по соблюдению соответствующих требований.

Федеральный закон от 21.07.1997 N 116-ФЗ не определяет субъектов деятельности в области промышленной безопасности опасных производственных объектов. Вместе с тем статья 9 Закона устанавливает требования промышленной безопасности к эксплуатации опасного производственного объекта, которые распространяются на организации, эксплуатирующие опасный производственный объект. Раскрывает категорию "эксплуатирующая организация" пункт 15 Административного регламента Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по исполнению государственной функции по регистрации опасных производственных объектов и ведению государственного реестра опасных производственных объектов, утв. Приказом Ростехнадзора от 04.09.2007 N 606. Так, организацией, эксплуатирующей опасный производственный объект, признается организация (юридическое лицо, индивидуальный предприниматель без образования юридического лица) вне зависимости от ее организационно-правовой формы и формы собственности, осуществляющая эксплуатацию опасных производственных объектов на правах собственности или аренды или ином законном праве, определяющем ее юридическую ответственность.

Следовательно, лицами, осуществляющими эксплуатацию опасных производственных объектов, являются:

- организация (юридическое лицо или индивидуальный предприниматель) - собственник опасного производственного объекта;

- организация (юридическое лицо или индивидуальный предприниматель) - арендатор опасного производственного объекта;

- организация (юридическое лицо или индивидуальный предприниматель), осуществляющая эксплуатацию опасного производственного объекта на ином законном праве.

Кроме того, определенные требования Административный регламент Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по исполнению государственной функции по регистрации опасных производственных объектов и ведению государственного реестра опасных производственных объектов, утв. Приказом Ростехнадзора от 04.09.2007 N 606, устанавливает в отношении следующих категорий лиц:

- организации (юридического лица или индивидуального предпринимателя), которая ввела в эксплуатацию опасный производственный объект;

- организации-арендодателя (юридического лица или индивидуального предпринимателя) - организации, которая сдала зарегистрированный опасный производственный объект в аренду.

От субъектов деятельности в области промышленной безопасности опасных производственных объектов необходимо отличать субъекты деятельности в области промышленной безопасности технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте. Если с первой категорией субъектов законодатель связывает факт принадлежности к опасным производственным объектам (на праве собственности, аренды или на ином законном основании), то со второй категорией субъектов законодатель связывает факт осуществления в отношении технического устройства определенных действий (изготовления, монтажа, наладки, обслуживания и ремонта). Это обусловлено тем, что опасные производственные объекты (предприятие или его цех, участки, площадки, а также иные производственные объекты) подлежат регистрации в государственном реестре опасных производственных объектов.

Однако, если субъектов, на которых распространяются требования в области промышленной безопасности в части эксплуатации опасных производственных объектов, действующее законодательство определяет достаточно четко, то при определении субъектов, на которых распространяются требования в области промышленной безопасности технических устройств, применяемых (эксплуатируемых) на опасных производственных объектов, возникают определенные сложности.

Для начала раскроем понятие "технические устройства, применяемые на опасном производственном объекте". Согласно Федеральному закону от 21.07.1997 N 116-ФЗ - это машины, технологическое оборудование, системы машин и (или) оборудования, агрегаты, аппаратура, механизмы, применяемые при эксплуатации опасного производственного объекта.

К сожалению, в нормативных правовых и иных актах РФ не раскрывается категория "лица, осуществляющие эксплуатацию технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах", отсутствует также конкретный перечень таких субъектов. Действующее законодательство по-разному определяет лиц, на которых распространяются требования в сфере промышленной безопасности технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах.

Так, Правила устройства и безопасной эксплуатации грузоподъемных кранов, утв. Постановлением Госгортехнадзора России от 31.12.1999 N 98, ограничиваются общей формулировкой, определяя в п. 1.1 то, что обозначенные Правила "обязательны для всех организаций независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности, а также для индивидуальных предпринимателей". Однако далее в п. 1.2 Правила определяют, что они "устанавливают требования к проектированию, устройству, изготовлению, реконструкции, ремонту, монтажу, установке и эксплуатации грузоподъемных кранов, их узлов и механизмов, приборов безопасности, а также грузозахватных органов, грузозахватных приспособлений и тары". Соответственно, настоящие Правила распространяются только на тех юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, которые осуществляют соответствующие виды деятельности.

Правила применения технических устройств на опасных производственных объектах, утв. Постановлением Правительства РФ от 25.12.1998 N 1540, в п. 1 определяют, что они "обязательны для выполнения всеми юридическими лицами независимо от организационно-правовой формы, осуществляющими проектирование, изготовление, монтаж, наладку, обслуживание и ремонт указанных устройств или эксплуатацию опасных производственных объектов".

Административный регламент Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по исполнению государственной функции по выдаче разрешений на применение конкретных видов (типов) технических устройств на опасных производственных объектах, утв. Приказом Ростехнадзора от 29.02.2008 N 112, устанавливает, что заявителем является организация (юридическое лицо), вне зависимости от ее организационно-правовой формы и формы собственности, осуществляющая разработку, изготовление, поставку или эксплуатацию (применение) заявляемых технических устройств.

Исходя из классификации деятельности в области промышленной безопасности, приведенной в ст. 6 ФЗ N 116-ФЗ, можно представить соответствующую классификацию субъектов по каждому виду деятельности в области промышленной безопасности технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте, а именно: субъекты, осуществляющие изготовление технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте; субъекты, осуществляющие монтаж технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте; субъекты, осуществляющие наладку технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте; субъекты, осуществляющие обслуживание технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте; субъекты, осуществляющие ремонт технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте.

Подпадают ли данные субъекты, осуществляющие обозначенные виды деятельности, под категорию "лица, осуществляющие эксплуатацию технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте"? Для ответа на данный вопрос необходимо раскрыть содержание определения "эксплуатация".

Термин "эксплуатация" раскрывают многие технические акты. Среди них ГОСТ 25866-83 "Эксплуатация техники. Термины и определения", ПБ 10-382-00 "Правила устройства и безопасной эксплуатации грузоподъемных кранов", утв. Постановлением Госгортехнадзора России от 31.12.1999 N 98, указание Госгортехнадзора России от 27.02.2004 N У-6 "Об обеспечении терминологического единства нормативной и правовой базы в области промышленной безопасности", дают одинаковое определение понятия "эксплуатации".

Согласно указанию Госгортехнадзора России от 27.02.2004 N У-6 "Об обеспечении терминологического единства нормативной и правовой базы в области промышленной безопасности", "эксплуатация - стадия жизненного цикла изделия (например, грузоподъемной машины до ее списания, крана, очистного механизированного комплекса), на которой реализуется, поддерживается и восстанавливается его качество. Эксплуатация изделия включает в себя в общем случае использование по назначению (работу), транспортирование (транспортировку), хранение, (монтаж, демонтаж), техническое обслуживание и ремонт. Для специальных видов техники номенклатура видов ремонтов, входящих в эксплуатацию, устанавливается в отраслевой нормативно-технической документации. Для специальных видов техники некоторые виды ремонта могут не входить в состав эксплуатации. Отличительной особенностью эксплуатации является использование или ожидание использования изделия по назначению (ГОСТ 25866-83, ПБ 10-382-00, РД 05-620, РД 10-112)".

В соответствии с ГОСТ 25866-83 "Эксплуатация техники. Термины и определения" "эксплуатация - стадия жизненного цикла изделия, на которой реализуется, поддерживается и восстанавливается его качество. Примечание. Эксплуатация изделия включает в себя в общем случае использование по назначению, транспортирование, хранение, техническое обслуживание и ремонт". В приложении к ГОСТ 25866-83 "Эксплуатация техники. Термины и определения" представлены пояснения к некоторым терминам, в частности, к термину "эксплуатация": "Под жизненным циклом изделия понимают совокупность разработки, изготовления, обращения, эксплуатации и утилизации изделия от начала исследования возможности его создания до окончания применения. Отличительной особенностью эксплуатации является использование или ожидание использования изделия по назначению".

В соответствии с п. 8.6 приложения 2 Правил устройства и безопасной эксплуатации грузоподъемных кранов, утв. Постановлением Госгортехнадзора России от 31.12.1999 N 98, под эксплуатацией грузоподъемных кранов следует понимать стадию жизненного цикла крана, на которой реализуется, поддерживается и восстанавливается его качество. Эксплуатация в этом случае включает в себя в общем случае использование по назначению (работу), транспортирование, монтаж, хранение, техническое обслуживание и ремонт грузоподъемных кранов.

Следовательно, разные нормативные акты дают разное определение понятия "эксплуатация". Когда речь идет об общем термине "эксплуатация", который охватывает всю деятельность в области промышленной безопасности, - представляется его расширенное содержание, когда речь идет об эксплуатации конкретного технического устройства - соответственно конкретизируется и термин "эксплуатация" конкретного технического устройства. Тем самым для отдельных видов технических устройств в некоторых случаях применяется свой термин "эксплуатация".

Таким образом, в зависимости от того, какие виды деятельности включает в себя эксплуатация конкретного технического устройства, определение которой изложено в соответствующем нормативном или ином акте РФ, соответственно такие субъекты, осуществляющие эти виды деятельности, подпадают под определение лица, осуществляющего эксплуатацию определенного технического устройства, применяемого на опасном производственном объекте.

Аналогичны ли понятия "эксплуатация" и "применение"? Возникает необходимость в различии следующих определений: "лицо, осуществляющее эксплуатацию технического устройства", "лицо, применяющее техническое устройство". Предполагается, что второе понятие шире первого, включает помимо эксплуатации также проектирование, изготовление (см. п. 1 Правил применения технических устройств на опасных производственных объектах, утв. Постановлением Правительства РФ от 25.12.1998 N 1540). В таком разграничении необходимость возникает тогда, когда в отношении лиц, применяющих технические устройства, устанавливаются дополнительные требования.

От лиц, осуществляющих эксплуатацию опасных производственных объектов и лиц, эксплуатирующих технические устройства, применяемые на опасных производственных объектах, следует отличать владельцев технических устройств. Последние, в свою очередь, могут одновременно являться и первыми и вторыми, либо только первыми, либо только вторыми.

"Владельцами кранов", согласно приложению 2 Правил являются предприятия, объединения, ассоциации или другие организации и индивидуальные предприниматели, у которых в собственности или на правах аренды находится кран. Таким образом, статус владельцев кранов подтверждается соответствующими правоудостоверяющими документами на грузоподъемный кран.

Таким образом, эксплуатировать, т.е. использовать грузоподъемные краны по назначению, осуществлять транспортирование, монтаж, хранение, техническое обслуживание и ремонт грузоподъемных кранов, могут не только владельцы кранов, которые являются таковыми согласно договору купли-продажи (собственники) или договору аренды (арендаторы), но и иные лица (причем не только юридические, но и физические), привлекаемые владельцами кранов по соответствующим договорам, например, для обслуживания или ремонта (например, по договору подряда). В связи с этим следует обратить внимание на то, что Правила устройства и безопасной эксплуатации грузоподъемных кранов в качестве самостоятельных субъектов выделяют также "специализированные организации" и "производителей работ". Однако последние могут быть и лицами, эксплуатирующими опасные производственные объекты, и лицами, применяющими технические устройства на опасных производственных объектах, либо лицами, эксплуатирующими технические устройства на опасных производственных объектах, и владельцами крана. Так, в соответствии с п. 8.9 приложения 2 Правил устройства и безопасной эксплуатации грузоподъемных кранов "специализированная организация по кранам - это организация, имеющая лицензию Госгортехнадзора России (на основе заключения головной организации - в части проектно-конструкторских работ) на проведение в полном объеме или частично проектно-конструкторских работ по созданию, ремонту, реконструкции кранов, в том числе приборов безопасности; изготовление, монтаж, наладку, ремонт, реконструкцию кранов, в том числе приборов безопасности, эксплуатацию кранов; обследование кранов с истекшим сроком службы", "производитель работ - организация, занимающаяся производством строительно-монтажных, погрузочно-разгрузочных и других видов работ с применением кранов". Исходя из представленных определений, понятие "производитель работ" более узкое, под ним следует понимать лицо, осуществляющее только использование крана по назначению (работу), остальные виды действий как по эксплуатации, так и по иному применению крана данным понятием не охватываются.

Вышеизложенное позволяет к субъектам деятельности в области промышленной безопасности технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах, отнести:

- лиц, осуществляющих эксплуатацию опасных производственных объектов;

- организацию (юридическое лицо или индивидуального предпринимателя), вне зависимости от ее организационно-правовой формы и формы собственности, осуществляющую разработку, изготовление, поставку или эксплуатацию (применение) заявляемых технических устройств (п. 6 Административного регламента Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по исполнению государственной функции по выдаче разрешений на применение конкретных видов (типов) технических устройств на опасных производственных объектах, утв. Приказом Ростехнадзора от 29.02.2008 N 112);

- лиц, осуществляющих деятельность в сфере промышленной безопасности технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте;

- лиц, осуществляющих эксплуатацию технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте.

К субъектам деятельности в части проведения экспертизы промышленной безопасности относятся:

- организации, имеющие лицензию на проведение экспертизы промышленной безопасности;

- организации, предполагающие эксплуатацию опасного производственного объекта или эксплуатирующие его;

- субъекты деятельности в области промышленной безопасности опасных производственных объектов;

- субъекты деятельности в области промышленной безопасности технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах.

К субъектам деятельности в области промышленной безопасности в части подготовки и переподготовки работников опасного производственного объекта в необразовательных учреждениях относятся:

- организации, занимающиеся подготовкой специалистов;

- организации, занимающиеся профессиональным обучением рабочих;

- специалисты организаций: осуществляющих деятельность по строительству, эксплуатации, консервации и ликвидации опасного производственного объекта, транспортированию опасных веществ, а также по изготовлению, монтажу, наладке, ремонту, техническому освидетельствованию, реконструкции и эксплуатации технических устройств (машин и оборудования), применяемых на опасных производственных объектах; разрабатывающих проектную, конструкторскую и иную документацию, связанную с эксплуатацией опасного производственного объекта; осуществляющих экспертизу безопасности; осуществляющих предаттестационную подготовку и профессиональное обучение по вопросам безопасности; осуществляющих строительный контроль;

- рабочие основных профессий организаций (независимо от организационно-правовых форм и форм собственности этих организаций), осуществляющих строительство, эксплуатацию, расширение, реконструкцию, техническое перевооружение, консервацию и ликвидацию опасного производственного объекта; объекта электроэнергетики; объекта, на котором эксплуатируются электрические, тепловые установки и сети, гидротехнические сооружения; объекта по использованию атомной энергии (далее - объект), изготовление, монтаж, наладку, обслуживание и ремонт технических устройств (машин и оборудования), применяемых на объектах, транспортирование опасных веществ.

Таким образом, субъектный состав деятельности в области промышленной безопасности весьма многообразен. От статуса конкретного субъекта зависит круг возлагаемых на него прав, обязанностей, исполнение которых подлежит проверке.

Необходимо принимать во внимание то, что в рамках федерального государственного надзора в области промышленной безопасности может осуществляться и лицензионный контроль.

В силу Постановления Правительства РФ от 21.11.2011 N 957 "Об организации лицензирования отдельных видов деятельности" на Ростехнадзор в сфере промышленной безопасности возложено осуществление лицензирования следующих видов деятельности:

- эксплуатация взрывопожароопасных производственных объектов;

- эксплуатация химически опасных производственных объектов;

- деятельность по проведению экспертизы промышленной безопасности.

Содержание лицензионного контроля по каждому указанному лицензируемому виду деятельности обусловлено выполнением в составе лицензируемого вида деятельности определенного перечня работ и услуг <103>.

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

<103> См.: Постановление Правительства РФ от 14.07.2006 N 429 "О лицензировании эксплуатации химически опасных производственных объектов"; Постановление Правительства РФ от 05.05.2012 N 454 "О лицензировании эксплуатации взрывопожароопасных производственных объектов"; Постановление Правительства РФ от 04.07.2012 N 682 "О лицензировании деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности".

Так, лицензируемая деятельность по проведению экспертизы промышленной безопасности предусматривает выполнение следующих работ и услуг:

- проведение экспертизы документации на капитальный ремонт, консервацию и ликвидацию опасного производственного объекта;

- проведение экспертизы документации на техническое перевооружение опасного производственного объекта в случае, если эта документация не входит в состав проектной документации такого объекта, подлежащей государственной экспертизе в соответствии с законодательством РФ о градостроительной деятельности;

- проведение экспертизы технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте;

- проведение экспертизы зданий и сооружений на опасном производственном объекте;

- проведение экспертизы декларации промышленной безопасности, разрабатываемой в составе документации на техническое перевооружение (в случае, если указанная документация не входит в состав проектной документации опасного производственного объекта, подлежащей государственной экспертизе в соответствии с законодательством РФ о градостроительной деятельности), капитальный ремонт, консервацию и ликвидацию опасного производственного объекта;

- проведение экспертизы документов, связанных с эксплуатацией опасного производственного объекта <104>.

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

<104> Постановление Правительства РФ от 04.07.2012 N 682 "О лицензировании деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности".

Лицензируемая деятельность по эксплуатации взрывопожароопасных производственных объектов предусматривает следующий перечень выполняемых на взрывопожароопасных производственных объектах работ:

- получение (образование) воспламеняющихся, окисляющих, горючих и взрывчатых веществ, определенных приложением 1 к Федеральному закону "О промышленной безопасности опасных производственных объектов", за исключением получения (образования) взрывчатых материалов промышленного назначения и муки на предприятиях по производству хлеба, хлебобулочных и кондитерских изделий;

- использование воспламеняющихся, окисляющих, горючих и взрывчатых веществ, определенных приложением 1 к Федеральному закону "О промышленной безопасности опасных производственных объектов", за исключением использования взрывчатых материалов промышленного назначения и муки на предприятиях по производству хлеба, хлебобулочных и кондитерских изделий;

- переработка воспламеняющихся, окисляющих, горючих и взрывчатых веществ, определенных приложением 1 к Федеральному закону "О промышленной безопасности опасных производственных объектов", за исключением переработки взрывчатых материалов промышленного назначения и муки на предприятиях по производству хлеба, хлебобулочных и кондитерских изделий;

- хранение воспламеняющихся, окисляющих, горючих и взрывчатых веществ, определенных приложением 1 к Федеральному закону "О промышленной безопасности опасных производственных объектов", за исключением хранения взрывчатых материалов промышленного назначения, веществ на объектах, предназначенных для осуществления розничной торговли бензином и дизельным топливом, а также муки на предприятиях по производству хлеба, хлебобулочных и кондитерских изделий;

- транспортирование воспламеняющихся, окисляющих, горючих и взрывчатых веществ, определенных приложением 1 к Федеральному закону "О промышленной безопасности опасных производственных объектов", за исключением транспортирования взрывчатых материалов промышленного назначения и муки на предприятиях по производству хлеба, хлебобулочных и кондитерских изделий;

- уничтожение воспламеняющихся, окисляющих, горючих, взрывчатых веществ, определенных приложением 1 к Федеральному закону "О промышленной безопасности опасных производственных объектов", за исключением уничтожения взрывчатых материалов промышленного назначения;

- использование (эксплуатация) оборудования, работающего под давлением более 0,07 мегапаскаля или при температуре нагрева воды более 115 градусов Цельсия;

- получение расплавов черных и цветных металлов, а также сплавов на основе этих расплавов (в технологических установках с загрузкой шихты не менее 100 килограммов);

- ведение горных работ, работ по обогащению полезных ископаемых, а также работ в подземных условиях, за исключением ведения открытых горных работ без использования (образования) воспламеняющихся, окисляющих, горючих и взрывчатых веществ, определенных приложением 1 к Федеральному закону "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" <105>.

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

<105> См.: Постановление Правительства РФ от 05.05.2012 N 454 "О лицензировании эксплуатации взрывопожароопасных производственных объектов".

Положение о лицензировании эксплуатации химически опасных производственных объектов, утв. Постановлением Правительства РФ от 14.07.2006 N 429, под химически опасными производственными объектами понимает опасные производственные объекты, на которых получаются, используются, перерабатываются, образуются, хранятся, транспортируются, уничтожаются токсичные вещества, высокотоксичные вещества и другие вещества, представляющие опасность для окружающей среды в соответствии с Федеральным законом "О промышленной безопасности опасных производственных объектов".

Федеральный закон от 04.05.2011 N 99-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" выделяет две группы юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в отношении которых проводится лицензионный контроль:

- соискатель лицензии, представивший заявление о предоставлении лицензии, и лицензиат, представивший заявление о переоформлении лицензии;

- лицензиат - юридическое лицо и индивидуальный предприниматель, имеющие лицензию.

Указанный субъектный состав обусловливает особенности проведения проверок в рамках лицензионного контроля.

В силу требований части 4 статьи 1 Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля", а также статьи 19 Федерального закона от 04.05.2011 N 99-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" особенности организации и проведения проверок устанавливаются Федеральным законом от 04.05.2011 N 99-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности".

Особое внимание хотелось бы уделить режиму постоянного государственного контроля (надзора), который впервые был введен Федеральным законом от 18.07.2011 N 242-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля".

Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" определяет особый круг субъектов, в отношении которых устанавливается режим постоянного государственного контроля (надзора), - юридические лица и индивидуальные предприниматели, эксплуатирующие отдельные объекты использования атомной энергии, опасные производственные объекты, гидротехнические сооружения и осуществляющие на этих объектах и сооружениях технологические процессы, представляющие собой опасность причинения вреда жизни, здоровью людей, вреда окружающей среде, безопасности государства, имуществу физических и юридических лиц, государственному и муниципальному имуществу, возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Объектом постоянного государственного надзора выступает деятельность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, эксплуатирующих объекты повышенной опасности и осуществляющих на этих объектах и сооружениях технологические процессы, представляющие собой опасность причинения вреда жизни, здоровью людей, вреда окружающей среде, безопасности государства, имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Режим постоянного государственного контроля (надзора) устанавливается Федеральным законом от 21.07.1997 N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов", Федеральным законом от 21.07.1997 N 117-ФЗ "О безопасности гидротехнических сооружений", Федеральным законом от 21.11.1995 N 170-ФЗ "Об использовании атомной энергии" и предполагает постоянное пребывание уполномоченных должностных лиц органов государственного контроля (надзора) на объектах повышенной опасности и проведение указанными лицами мероприятий по контролю за состоянием безопасности и выполнением мероприятий по обеспечению безопасности на таких объектах.

Перечень объектов повышенной опасности, порядок проведения проверок, в том числе отдельных мероприятий по контролю при осуществлении постоянного государственного контроля (надзора) устанавливаются Постановлением Правительства РФ от 23.04.2012 N 373 "Об утверждении Положения о режиме постоянного государственного надзора на объектах использования атомной энергии", Постановлением Правительства РФ от 05.05.2012 N 455 "О режиме постоянного государственного надзора на опасных производственных объектах и гидротехнических сооружениях".

Предметом постоянного государственного надзора на опасных производственных объектах и гидротехнических сооружениях является:

- соблюдение юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, эксплуатирующим объект повышенной опасности (организация, владеющая объектом повышенной опасности), обязательных требований при эксплуатации объекта повышенной опасности, ведении технологических процессов и работ на данном объекте;

- соблюдение юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, эксплуатирующим объект повышенной опасности (организация, владеющая объектом повышенной опасности), обязательных требований при обслуживании, текущем ремонте, диагностике, испытаниях, освидетельствовании сооружений, технических устройств, средств и оборудования, применяемых на объекте повышенной опасности;

- соблюдение юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, эксплуатирующим объект повышенной опасности (организация, владеющая объектом повышенной опасности), обязательных требований при осуществлении работ по капитальному ремонту, консервации и ликвидации объекта повышенной опасности, а также выполнение мероприятий по обеспечению промышленной безопасности, безопасности гидротехнических сооружений.

Постоянный государственный надзор достигается посредством систематического и беспрепятственного осуществления уполномоченными должностными лицами органа надзора мероприятий по контролю, который проводится на основании утвержденного приказом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору графика проведения мероприятий по контролю. Кроме того, руководитель (уполномоченный заместитель руководителя) органа надзора соответствующим приказом назначает должностных лиц органа надзора, уполномоченных осуществлять постоянный государственный надзор, копия которого в срок не позднее 3 рабочих дней после его издания направляется в адрес организации, владеющей объектом повышенной опасности, любым доступным способом с последующим вручением назначенным лицам копии указанного приказа, заверенной печатью органа надзора, под роспись руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю такой организации.

Установление в отношении объекта повышенной опасности постоянного государственного надзора не исключает организации и проведения в отношении такого объекта и организации, владеющей объектом повышенной опасности, плановых и внеплановых проверок в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Результаты указанных мероприятий, а также составленные либо полученные при осуществлении постоянного государственного надзора документы и информация отражаются указанными должностными лицами в надзорном деле объекта повышенной опасности.

Таким образом, в рамках федерального государственного надзора в области промышленной безопасности опасных производственных объектов осуществляется:

- контроль и надзор за соблюдением требований промышленной безопасности при проектировании, строительстве, эксплуатации, консервации и ликвидации опасных производственных объектов, изготовлении, монтаже, наладке, обслуживании и ремонте технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах, транспортировании опасных веществ на опасных производственных объектах;

- лицензионный контроль (в рамках лицензирования деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности; лицензирования эксплуатации взрывопожароопасных производственных объектов; лицензирования производства маркшейдерских работ; лицензирования эксплуатации химически опасных производственных объектов);

- постоянный государственный надзор за отдельными опасными производственными объектами.

В рамках федерального государственного надзора в области безопасности гидротехнических сооружений осуществляется:

- контроль и надзор за соблюдением собственниками гидротехнических сооружений и эксплуатирующими организациями норм и правил безопасности гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений, а также гидротехнических сооружений, полномочия по осуществлению надзора за которыми переданы органам местного самоуправления);

- постоянный государственный надзор за отдельными гидротехническими сооружениями.

Содержание федерального государственного надзора в области промышленной безопасности и безопасности гидротехнических сооружений обусловливается особым субъектным и объектным составом, перечнем осуществляемых работ и услуг в составе определенного вида деятельности, особенностями правового регулирования, видом проводимого в рамках указанного надзора мероприятий по контролю, а также особенностями организации и проведения проверок.

К отношениям, связанным с осуществлением федерального государственного надзора в области промышленной безопасности и безопасности гидротехнических сооружений, организацией и проведением проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, применяются положения Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ с учетом особенностей, установленных соответственно статьей 16 ФЗ от 21.07.1997 N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" и статьей 13 Федерального закона от 21.07.1997 N 117-ФЗ "О безопасности гидротехнических сооружений".

Особенности осуществления проверок в рамках проведения федерального государственного надзора за безопасностью гидротехнических сооружений заключаются в следующем.

Федеральный закон от 21.07.1997 N 117-ФЗ "О безопасности гидротехнических сооружений" предусматривает иные основания и периодичность проведения плановых проверок.

Так, основанием для включения плановой проверки в ежегодный план проведения плановых проверок является истечение одного года со дня:

- выдачи в установленном законодательством Российской Федерации порядке разрешения на эксплуатацию гидротехнического сооружения;

- окончания проведения последней плановой проверки.

Плановые проверки в периоды, не имеющие заранее определенных временных границ или представляющие повышенную опасность для гидротехнических сооружений (периоды паводков, навигации), проводятся в соответствии с приказом (распоряжением) руководителя органа государственного надзора, которым также устанавливается дата начала и окончания проведения проверки.

В ежегодном плане проведения плановых проверок, приказе (распоряжении) органа государственного надзора о назначении проверки, акте проверки дополнительно указываются наименование и место нахождения гидротехнического сооружения, в отношении которого соответственно планируется проведение мероприятий по контролю и фактически были проведены указанные мероприятия.

Федеральный закон от 21.07.1997 N 117-ФЗ "О безопасности гидротехнических сооружений" детализирует основания проведения внеплановых проверок:

- истечение срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем выданного органом государственного надзора предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований;

- поступление в орган государственного надзора обращений и заявлений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информации от органов государственной власти (должностных лиц органов государственного надзора), органов местного самоуправления, из средств массовой информации о фактах возникновения аварий и аварийных ситуаций на гидротехнических сооружениях, нарушений правил эксплуатации гидротехнических сооружений, если такие нарушения создают угрозу причинения вреда жизни, здоровью людей, вреда окружающей среде, безопасности государства, имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, угрозу возникновения аварий и (или) чрезвычайных ситуаций природного и (или) техногенного характера либо повлекли причинение такого вреда, возникновение аварий и (или) чрезвычайных ситуаций природного и (или) техногенного характера.

В этом случае Федеральный закон определяет следующие особенности уведомления о проведении внеплановой выездной проверки. Внеплановая выездная проверка по указанному основанию может быть проведена незамедлительно с извещением органа прокуратуры в порядке, установленном частью 12 статьи 10 Федерального закона от 26 декабря 2008 года N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля", без согласования с органом прокуратуры. В этом случае в связи с необходимостью принятия неотложных мер федеральный орган государственного надзора вправе приступить к проведению внеплановой выездной проверки незамедлительно с извещением органов прокуратуры о проведении мероприятий по контролю посредством направления документов в органы прокуратуры в течение 24 часов. При этом предварительное уведомление юридического лица или индивидуального предпринимателя не допускается;

- наличие приказа (распоряжения) руководителя (заместителя руководителя) органа государственного надзора о проведении внеплановой проверки, изданного в соответствии с поручением Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации либо на основании требования прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям.

Особенности организации и проведения проверок при осуществлении федерального государственного надзора в области промышленной безопасности заключаются в следующем.

Федеральный закон от 21.07.1997 N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" в отличие от Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" предусматривает иные основания для включения плановой проверки в ежегодный план, а также иную периодичность проведения плановой проверки.

Так, основанием для включения плановой проверки в ежегодный план проведения плановых проверок является истечение одного года со дня:

а) принятия в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, решения о вводе в эксплуатацию после строительства, технического перевооружения, реконструкции и капитального ремонта опасного производственного объекта, в том числе используемых при эксплуатации опасного производственного объекта зданий, помещений, сооружений, технических устройств, оборудования и материалов;

б) регистрации опасного производственного объекта в государственном реестре опасных производственных объектов;

в) окончания проведения последней плановой проверки.

Кроме того, Федеральный закон от 21.07.1997 N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" определяет дополнительные условия, которые необходимо отражать в ежегодном плане проведения плановых проверок, распоряжении о проведении проверки и акте проверки - дополнительно указываются наименование и место нахождения опасного производственного объекта, в отношении которого соответственно планируется проведение мероприятий по контролю и фактически были проведены указанные мероприятия.

В Федеральном законе от 21.07.1997 N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" детализируются основания проведения внеплановой проверки.

Основанием для проведения внеплановой проверки является:

а) истечение срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем выданного органом государственного надзора предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований;

б) поступление в орган государственного надзора обращений и заявлений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информации от органов государственной власти (должностных лиц органов государственного надзора), органов местного самоуправления, из средств массовой информации о фактах нарушений обязательных требований, о несоответствии обязательным требованиям используемых зданий, помещений, сооружений, технических устройств, оборудования и материалов, осуществляемых технологических процессов, если такие нарушения создают угрозу причинения вреда жизни, здоровью людей, вреда животным, растениям, окружающей среде, безопасности государства, имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, угрозу возникновения аварий и (или) чрезвычайных ситуаций техногенного характера либо влекут причинение такого вреда, возникновение аварий и (или) чрезвычайных ситуаций техногенного характера.

В этом случае Федеральный закон определяет следующие особенности уведомления о проведении внеплановой выездной проверки. Внеплановая выездная проверка по указанному основанию может быть проведена незамедлительно с извещением органа прокуратуры в порядке, установленном частью 12 статьи 10 Федерального закона от 26 декабря 2008 года N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля", без согласования с органом прокуратуры. В этом случае в связи с необходимостью принятия неотложных мер федеральный орган государственного надзора вправе приступить к проведению внеплановой выездной проверки незамедлительно с извещением органов прокуратуры о проведении мероприятий по контролю посредством направления документов в органы прокуратуры в течение 24 часов. При этом предварительное уведомление юридического лица или индивидуального предпринимателя не допускается;

в) наличие приказа (распоряжения) руководителя (заместителя руководителя) органа государственного надзора о проведении внеплановой проверки, изданного в соответствии с поручением Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации либо на основании требования прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям.

Кроме того, Федеральный закон от 21.07.1997 N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" устанавливает иные сроки проведения проверки. Так, срок проведения проверки составляет не более чем тридцать рабочих дней со дня начала ее проведения. В исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения сложных и (или) длительных исследований, испытаний, специальных экспертиз и расследований на основании мотивированных предложений должностных лиц органа государственного надзора, проводящих проверку, срок проведения проверки может быть продлен руководителем (заместителем руководителя) этого органа, но не более чем на двадцать рабочих дней.

Особенности организации и проведения проверок обусловливаются также видом контроля (надзора), проводимого в рамках федерального государственного надзора в области промышленной безопасности.

К отношениям, связанным с осуществлением постоянного государственного надзора, применяются положения Федеральных законов "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля", "О безопасности гидротехнических сооружений" и "О промышленной безопасности опасных производственных объектов".

Основанием для проведения мероприятий по контролю в рамках постоянного государственного надзора на отдельных опасных производственных объектах и гидротехнических сооружениях при проведении соответствующего федерального государственного надзора в области промышленной безопасности и федерального государственного надзора в области безопасности гидротехнических сооружений является:

- приказ Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору об утверждении графика проведения мероприятий по контролю;

- приказ руководителя (уполномоченного заместителя) органа надзора о назначении должностных лиц органа надзора.

Дополнительного распоряжения о проведении мероприятий по контролю в рамках постоянного государственного надзора не требуется.

Мероприятия по контролю, результаты указанных мероприятий, а также составленные либо полученные при осуществлении постоянного государственного надзора документы и информация отражаются в надзорном деле объекта повышенной опасности.

В отношении фактов нарушений обязательных требований, выявленных при осуществлении постоянного государственного надзора, а также причин и условий, способствующих нарушению указанных требований, принимаются предусмотренные законодательством РФ меры, направленные на пресечение, предупреждение и (или) устранение выявленных нарушений обязательных требований. При этом в надзорном деле объекта повышенной опасности делается соответствующая запись, а выписка из указанного надзорного дела направляется уполномоченными лицами руководителю организации, владеющей объектом повышенной опасности, для ознакомления.

Более того, результаты проверки должны быть оформлены в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 26.12.2008 N 294-ФЗ: составлен акт, выдано предписание, составлены протоколы и постановление о назначении административного наказания - в случае выявления нарушений.

В силу требований части 4 статьи 1 Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля", а также статьи 19 Федерального закона от 04.05.2011 N 99-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" особенности организации и проведения проверок устанавливаются Федеральным законом от 04.05.2011 N 99-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности".

Так, статья 19 Федерального закона от 04.05.2011 N 99-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" определяет, во-первых, особенности проведения проверок в отношении соискателя лицензии, представившего заявление о предоставлении лицензии, или лицензиата, представившего заявление о переоформлении лицензии, во-вторых, особенности проведения проверок в отношении лицензиата - юридического лица или индивидуального предпринимателя, имеющего лицензию.

Рассмотрим каждый случай в отдельности.

В первом случае проводятся документарные проверки и внеплановые выездные проверки без согласования в установленном порядке с органом прокуратуры. Основанием для проведения проверки в указанных случаях является представление в лицензирующий орган заявления о представлении лицензии или заявления о переоформлении лицензии.

Предметом документарной проверки являются:

- сведения, содержащиеся в представленных заявлениях и документах, в целях оценки соответствия таких сведений положениям частей 1 и 3 статьи 13 и части 3 статьи 18 Федерального закона от 04.05.2011 N 99-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности";

- сведения, содержащиеся в представленных заявлениях и документах, в целях оценки соответствия таких сведений сведениям о соискателе лицензии или лицензиате, содержащимся в Едином государственном реестре юридических лиц, Едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей и других федеральных информационных ресурсах.

Предметом внеплановой выездной проверки соискателя лицензии или лицензиата при намерении лицензиата осуществлять лицензируемый вид деятельности по адресу места его осуществления, не указанному в лицензии, в заявлении о переоформлении лицензии или при намерении лицензиата внести изменения в указанный в лицензии перечень выполняемых работ, оказываемых услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности, является:

- состояние помещений, зданий, сооружений, технических средств, оборудования, иных объектов, которые предполагается использовать соискателем лицензии или лицензиатом при осуществлении лицензируемого вида деятельности;

- наличие необходимых для осуществления лицензируемого вида деятельности работников в целях оценки соответствия таких объектов и работников лицензионным требованиям.

В отношении лицензиата - юридического лица или индивидуального предпринимателя, имеющего лицензию, лицензирующим органом проводятся документарные проверки, плановые проверки и внеплановые выездные проверки.

Предметом указанных проверок являются содержащиеся в документах лицензиата сведения о его деятельности, состоянии используемых при осуществлении лицензируемого вида деятельности помещений, зданий, сооружений, технических средств, оборудования, иных объектов, соответствие работников лицензиата лицензионным требованиям, выполняемые работы, оказываемые услуги, принимаемые лицензиатом меры по соблюдению лицензионных требований, исполнению предписаний об устранении выявленных нарушений лицензионных требований.

Федеральный закон от 04.05.2011 N 99-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" устанавливает особые основания для включения плановой проверки лицензиата в ежегодный план проведения плановых проверок:

- истечение одного года со дня принятия решения о предоставлении лицензии или переоформлении лицензии;

- истечение трех лет со дня окончания последней плановой проверки лицензиата;

- истечение установленного Правительством РФ срока со дня окончания последней плановой проверки лицензиата, осуществляющего лицензируемый вид деятельности в сферах здравоохранения, образования, в социальной сфере.

Федеральный закон от 04.05.2011 N 99-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" определяет также особые основания проведения внеплановой выездной проверки:

- истечение срока исполнения лицензиатом ранее выданного лицензирующим органом предписания об устранении выявленного нарушения лицензионных требований;

- поступление в лицензирующий орган обращений, заявлений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, средств массовой информации о фактах грубых нарушений лицензиатом лицензионных требований;

- истечение срока, на который было приостановлено действие лицензии;

- наличие ходатайства лицензиата о проведении лицензирующим органом внеплановой выездной проверки в целях установления факта досрочного исполнения предписания лицензирующего органа;

- наличие приказа (распоряжения), изданного лицензирующим органом в соответствии с поручением Президента РФ или Правительства РФ.

Для проведения внеплановой выездной проверки на основании поступившего в лицензирующий орган обращения, заявления гражданина, в том числе индивидуального предпринимателя, юридического лица, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, средств массовой информации о фактах грубых нарушений лицензиатом лицензионных требований, требуется обязательное согласование в установленном порядке с органом прокуратуры по месту осуществления лицензируемого вида деятельности. В указанном случае лицензирующий орган вправе проводить внеплановую выездную проверку без направления предварительного уведомления лицензиату.

В остальных случаях внеплановые выездные проверки проводятся без согласования с органами прокуратуры.

Несмотря на, казалось бы, вполне определенные законодательством особенности проведения проверок при осуществлении федерального государственного надзора в области промышленной безопасности и безопасности гидротехнических сооружений, остается много нерешенных практических вопросов.

Возникают вопросы о соотношении норм Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля", Федерального закона от 04.05.2011 N 99-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности", Федерального закона от 21.07.1997 N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" при осуществлении лицензионного контроля.

Так, согласно части 4 статьи 1 Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" при осуществлении, в частности, лицензионного контроля, федерального государственного надзора в области промышленной безопасности, особенности организации и проведения проверок устанавливаются другими федеральными законами. Это соответственно Федеральный закон от 04.05.2011 N 99-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" и Федеральный закон от 21.07.1997 N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов".

Как выяснили выше, в рамках федерального государственного надзора в области промышленной безопасности может проводиться постоянный государственный надзор за отдельными опасными производственными объектами и лицензионный контроль в соответствующей сфере деятельности. Вместе с тем в Федеральном законе от 21.07.1997 N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" нет ссылки или какого-либо упоминания о Федеральном законе "О лицензировании отдельных видов деятельности". В то же время и в Федеральном законе от 04.05.2011 N 99-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" нет ни малейшего упоминания или намека на особенности организации и проведения проверок при осуществлении лицензионного контроля в области промышленной безопасности.

На наш взгляд, было бы ошибочным при осуществлении лицензионного контроля в области промышленной безопасности помимо специальных норм Федерального закона от 04.05.2011 N 99-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности", минуя специальные нормы Федерального закона от 21.07.1997 N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов", ссылаться на общие нормы Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля". В связи с чем считаем, что при осуществлении лицензионного контроля в области промышленной безопасности по отношению к Федеральному закону от 04.05.2011 N 99-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" нормы Федерального закона от 21.07.1997 "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" имеют общий характер, по отношению к Федеральному закону от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" - специальный характер. В этом случае речь идет о так называемом двойном действии специальных норм. Во всех случаях при осуществлении лицензионного контроля в области промышленной безопасности приоритет должен отдаваться нормам Федерального закона от 04.05.2011 N 99-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности", затем - нормам Федерального закона от 21.07.1997 N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов". То, что не определено указанными Законами, определяется Федеральным законом от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля".

Указанный вывод имеет принципиальное значение, например, при определении срока проведения проверки.

Так, Федеральный закон от 04.05.2011 N 99-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" не устанавливает сроки проведения проверки.

Федеральный закон от 21.07.1997 N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" определяет, что срок проведения проверки составляет не более чем тридцать рабочих дней со дня начала ее проведения.

Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" определяет более сжатые сроки - не более двадцати рабочих дней.

В рамках федерального государственного надзора в области промышленной безопасности сложности возникают также в части согласования проведения внеплановых выездных проверок с органами прокуратуры.

Так, подпункт "б" пункта 7 статьи 16 Федерального закона от 21.07.1997 N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" определяет случаи, когда внеплановая выездная проверка проводится незамедлительно с извещением органа прокуратуры в порядке, установленном частью 12 статьи 10 Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ, без согласования с органами прокуратуры.

Часть 12 статьи 10 Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" определяет случаи, когда внеплановая выездная проверка проводится незамедлительно с извещением органов прокуратуры посредством направления заявления о согласовании в органы прокуратуры в течение двадцати четырех часов. В этом случае прокурор или его заместитель принимает решение о согласовании проведения такой проверки в день поступления соответствующих документов.

Получается, что Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ предусматривает одну форму документа - заявление о согласовании, но разный порядок их направления в прокуратуру: либо в день подписания распоряжения о проведении проверки, либо в течение двадцати четырех часов с момента обнаружения подобных нарушений.

Федеральный закон от 21.07.1997 N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" предусматривает другую форму документа - извещение о проведении проверки со ссылкой на порядок направления в прокуратуру, определенный частью 12 статьи 10 Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ, - в течение двадцати четырех часов с момента обнаружения нарушений.

Вместе с тем действующим законодательством во исполнение части 6 и 7 статьи 10 Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ предусмотрена только типовая форма заявления о согласовании с органом прокуратуры проведения внеплановой выездной проверки, а также типовые формы решения о согласовании в проведении внеплановой выездной проверки и решения об отказе в ее проведения.

Таким образом, установленные соответствующими федеральными законами особенности организации и проведения проверок в части, касающейся вида, предмета, оснований проведения проверок, сроков и периодичности их проведения, уведомлений о проведении внеплановых выездных проверок и согласования проведения внеплановых выездных проверок с органами прокуратуры на сегодняшний день требуют уточнений и согласованности с требованиями иных федеральных законов, регулирующих смежные отношения.

2.3. Особенности осуществления иных видов

надзорной деятельности в рамках технологического надзора

Особенность осуществления строительного надзора прежде всего заключается в правовом регулировании.

Нормативные правовые акты, определяющие содержание государственного строительного надзора, можно классифицировать следующим образом:

1) нормативные правовые и иные акты, требования которых подлежат проверке:

- технические регламенты;

- строительные нормы и правила;

- федеральные нормы и правила в области использования атомной энергии;

- санитарно-эпидемиологические правила и нормативы;

- требования пожарной безопасности;

- требования в области охраны окружающей среды;

- требования в отношении энергетической эффективности и требования в отношении оснащенности объекта капитального строительства приборами учета используемых энергетических ресурсов;

- требования государственной охраны объектов культурного наследия;

- требования к сохранению объектов культурного наследия;

- нормы и правила инженерно-технических мероприятий гражданской обороны;

- требования промышленной безопасности;

- нормы и правила безопасности гидротехнических сооружений;

- иные правила безопасности и государственные стандарты;

- требования других нормативных правовых актов Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, подлежащих обязательному исполнению при строительстве, реконструкции объектов капитального строительства.

При этом Положение об осуществлении государственного строительного надзора, утв. Постановлением Правительства РФ от 01.02.2006 N 54, разграничивает требования при строительстве и требования при реконструкции. Так, проверке подлежит соблюдение:

а) при строительстве - требований к осуществлению подготовки земельного участка и выполнению земляных работ, работ по монтажу фундаментов, конструкций подземной и надземной частей, сетей инженерно-технического обеспечения (в том числе внутренних и наружных сетей), инженерных систем и оборудования;

б) при реконструкции - требований к выполнению работ по подготовке объекта капитального строительства для реконструкции в случае изменения параметров объекта капитального строительства, его частей, а также замены и (или) восстановления несущих строительных конструкций объекта капитального строительства (за исключением замены отдельных элементов таких конструкций на аналогичные или иные улучшающие показатели таких конструкций элементы и (или) восстановления указанных элементов), а также требований к выполнению работ по изменению параметров линейных объектов или их участков (частей), которое влечет за собой изменение класса, категории и (или) первоначально установленных показателей функционирования таких объектов (мощности, грузоподъемности и других) или при котором требуется изменение границ полос отвода и (или) охранных зон таких объектов;

2) нормативные правовые акты, устанавливающие требования к саморегулируемым организациям и к их деятельности;

3) нормативные правовые акты, регулирующие отношения в сфере осуществления контрольно-надзорных полномочий исполнительными органами государственной власти в сфере государственного строительного надзора и определяющие полномочия должностных лиц органов государственного строительного надзора;

4) нормативные правовые акты, регулирующие отношения в сфере защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора).

К отношениям, связанным с осуществлением государственного строительного надзора, организацией и проведением проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, применяются положения Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля", с учетом особенностей, установленных частью 5 статьи 54 Градостроительного кодекса РФ, а также принятым в соответствии с указанными положениями Постановлением Правительства РФ от 01.02.2006 N 54 "О государственном строительном надзоре в Российской Федерации".

Задачей государственного строительного надзора является предупреждение, выявление и пресечение допущенных застройщиком, заказчиком, а также лицом, осуществляющим строительство на основании договора с застройщиком или заказчиком (далее подрядчик), нарушений законодательства о градостроительной деятельности, в том числе технических регламентов, и проектной документации.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что государственный строительный надзор характеризуется особым предметным содержанием, ключевым моментом в уяснении которого является определение предмета и пределов его осуществления.

В общем виде предметом государственного строительного надзора является проверка:

а) соответствия выполнения работ и применяемых строительных материалов в процессе строительства, реконструкции объекта капитального строительства, а также результатов таких работ требованиям технических регламентов, иных нормативных актов и проектной документации, в том числе требованиям в отношении энергетической эффективности и требованиям в отношении оснащенности объекта капитального строительства приборами учета используемых энергетических ресурсов;

б) наличия разрешения на строительство;

в) выполнения требований частей 2 и 3 статьи 52 Градостроительного кодекса Российской Федерации:

- виды работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, должны выполняться только индивидуальными предпринимателями или юридическими лицами, имеющими выданные саморегулируемой организацией свидетельства о допуске к таким видам работ. Иные виды работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства могут выполняться любыми физическими или юридическими лицами (ч. 2 ст. 52 Градостроительного кодекса РФ);

- лицо, осуществляющее строительство, организует и координирует работы по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объекта капитального строительства, обеспечивает соблюдение требований проектной документации, технических регламентов, техники безопасности в процессе указанных работ и несет ответственность за качество выполненных работ и их соответствие требованиям проектной документации. Лицо, осуществляющее строительство, вправе выполнять определенные виды работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объекта капитального строительства самостоятельно при условии соответствия такого лица требованиям, предусмотренным частью 2 настоящей статьи, и (или) с привлечением других соответствующих этим требованиям лиц (ч. 3 ст. 52 Градостроительного кодекса РФ);

г) соблюдение саморегулируемыми организациями требований к саморегулируемым организациям и их деятельности, установленных Градостроительным кодексом Российской Федерации и другими федеральными законами и нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Для определения существа государственного строительного надзора важно правильно определить не только его предмет, но и объект.

Итак, государственный строительный надзор осуществляется:

а) при строительстве объектов капитального строительства, если проектная документация на их строительство подлежит государственной экспертизе либо является типовой проектной документацией или ее модификацией, на которую получено положительное заключение государственной экспертизы;

б) при реконструкции объектов капитального строительства, если проектная документация на осуществление реконструкции объектов капитального строительства подлежит государственной экспертизе.

Таким образом, государственный строительный надзор осуществляется только в отношении определенных видов деятельности - строительства и реконструкции, осуществляемых исключительно в отношении объектов капитального строительства, проектная документация которых подлежит государственной экспертизе.

Для уяснения существа государственного строительного надзора необходимо раскрыть понятия "строительство", "реконструкция" и "объекты капитального строительства", содержание которых раскрывается в статье 1 Градостроительного кодекса:

- объект капитального строительства - здание, строение, сооружение, объекты, строительство которых не завершено (далее - объекты незавершенного строительства), за исключением временных построек, киосков, навесов и других подобных построек;

- строительство - создание зданий, строений, сооружений (в том числе на месте сносимых объектов капитального строительства);

- реконструкция объектов капитального строительства (за исключением линейных объектов) - изменение параметров объекта капитального строительства, его частей (высоты, количества этажей, площади, объема), в том числе надстройка, перестройка, расширение объекта капитального строительства, а также замена и (или) восстановление несущих строительных конструкций объекта капитального строительства, за исключением замены отдельных элементов таких конструкций на аналогичные или иные улучшающие показатели таких конструкций элементы и (или) восстановления указанных элементов.

Градостроительный кодекс РФ определяет следующих субъектов, осуществляющих поднадзорные государственному строительному надзору виды деятельности:

- застройщик - физическое или юридическое лицо, обеспечивающее на принадлежащем ему земельном участке строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства, а также выполнение инженерных изысканий, подготовку проектной документации для их строительства, реконструкции, капитального ремонта;

- технический заказчик - физическое лицо, действующее на профессиональной основе, или юридическое лицо, которые уполномочены застройщиком и от имени застройщика заключают договоры о выполнении инженерных изысканий, о подготовке проектной документации, о строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства, подготавливают задания на выполнение указанных видов работ, предоставляют лицам, выполняющим инженерные изыскания и (или) осуществляющим подготовку проектной документации, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства, материалы и документы, необходимые для выполнения указанных видов работ, утверждают проектную документацию, подписывают документы, необходимые для получения разрешения на ввод объекта капитального строительства в эксплуатацию, осуществляют иные функции, предусмотренные настоящим Кодексом. Застройщик вправе осуществлять функции технического заказчика самостоятельно;

- подрядчик - лицо, осуществляющее строительство на основании договора с застройщиком или заказчиком.

- лицом, осуществляющим строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объекта капитального строительства (далее - лицо, осуществляющее строительство), может являться застройщик либо привлекаемое застройщиком или техническим заказчиком на основании договора физическое или юридическое лицо;

- саморегулируемые организации в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства - некоммерческие организации, сведения о которых внесены в государственный реестр саморегулируемых организаций и которые основаны на членстве индивидуальных предпринимателей и (или) юридических лиц, выполняющих инженерные изыскания или осуществляющих архитектурно-строительное проектирование, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства.

Таким образом, если предмет - это определенная область общественных отношений, подлежащая государственному строительному надзору, то объект - это определенный вид деятельности, поднадзорный государственному строительному надзору. Кроме того, объект надзора характеризуется кругом проверяемых лиц и кругом поднадзорных объектов, подлежащих проверке. Как видим, отличает государственный строительный надзор от иных видов надзора не только его предмет, но и особый субъектный состав проверяемых лиц.

Пределы государственного строительного надзора - это ограничения, установленные для указанного вида надзорной деятельности. В первую очередь федеральные законы устанавливают ограничения относительно предмета, объектов надзора и оснований для его осуществления.

Главная же особенность государственного строительного надзора заключается в том, что не допускается осуществление иных видов государственного надзора при строительстве, реконструкции объектов капитального строительства, кроме строительного надзора, предусмотренного Градостроительным кодексом РФ, а также федерального государственного экологического надзора в отношении объектов, строительство, реконструкция которых осуществляются в исключительной экономической зоне РФ, на континентальном шельфе РФ, во внутренних морских водах, в территориальном море РФ, на землях особо охраняемых природных территорий, на искусственных земельных участках, на водных объектах.

Аналогичные требования закрепляются в иных федеральных законах, регламентирующих иные виды государственного контроля (надзора). Так, в соответствии со статьей 16.1 Федерального закона от 21.07.1997 N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" государственный надзор при строительстве, реконструкции опасных производственных объектов осуществляется уполномоченным на осуществление государственного строительного надзора федеральным органом исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ в соответствии с законодательством РФ о градостроительной деятельности. В соответствии со статьей 42 Федерального закона от 26.03.2003 N 35-ФЗ "Об электроэнергетике" государственный строительный надзор за строительством, реконструкцией, капитальным ремонтом объектов электроэнергетики, являющихся объектами капитального строительства, осуществляется в соответствии с законодательством РФ о градостроительной деятельности. Согласно абзацу 3 статьи 14 Федерального закона от 21.07.1997 N 117-ФЗ "О безопасности гидротехнических сооружений" проверка выполняемых работ при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте гидротехнических сооружений осуществляется уполномоченными на осуществление государственного строительного надзора федеральным органом исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности.

Дальнейшую конкретизацию указанные правовые нормы получают в абз. 2 пункта 5 Положения об осуществлении государственного строительного надзора в Российской Федерации, утв. Постановлением Правительства РФ от 01.02.2006 N 54 "О государственном строительном надзоре в Российской Федерации", согласно которому "если при строительстве, реконструкции объектов капитального строительства предусмотрено осуществление государственного строительного надзора, то органом государственного строительного надзора в рамках государственного строительного надзора осуществляется федеральный государственный пожарный надзор, федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, государственный контроль за соответствием объекта капитального строительства требованиям в отношении его энергетической эффективности и требованиям в отношении его оснащенности приборами учета используемых энергетических ресурсов, а также, за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, государственный контроль в области охраны окружающей среды (государственный экологический контроль)".

Государственный строительный надзор осуществляется в форме проверок. Ни Градостроительный кодекс РФ, ни Постановление Правительства РФ от 01.02.2006 N 54 не определяет виды проверок. Вместе с тем Градостроительный кодекс РФ устанавливает, что основанием проведения проверки среди прочих является требование прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением закона. Кроме того, Градостроительный кодекс РФ определяет порядок проведения выездной проверки. Порядок проведения проверок Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору при осуществлении государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, утв. Приказом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 07.05.2010 N 370, определяет две формы проверок: документарную и выездную.

Положение об осуществлении государственного строительного надзора в Российской Федерации, утв. Постановлением Правительства РФ от 01.02.2006 N 54, определяет следующий период осуществления государственного строительного надзора - с даты получения органом государственного строительного надзора извещения о начале работ до даты выдачи заключения о соответствии построенного, реконструированного объекта капитального строительства требованиям технических регламентов (норм и правил), иных нормативных правовых актов и проектной документации, в том числе требованиям в отношении энергетической эффективности и требованиям в отношении оснащенности объекта капитального строительства приборами учета используемых энергетических ресурсов.

Таким образом, государственный строительный надзор включает в себя следующие административные процедуры:

- организацию и подготовку к проведению проверки;

- проведение и оформление результатов проверки;

- контроль за исполнением выданного предписания;

- проведение и оформление результатов итоговой проверки;

- выдача заключений о соответствии построенных, реконструированных, отремонтированных объектов капитального строительства требованиям технических регламентов (норм и правил), иных нормативных правовых актов и проектной документации.

Итак, основаниями проведения проверки являются:

1) поступившие в орган государственного строительного надзора от застройщика (заказчика) или лица, осуществляющего строительство:

- извещения о начале строительства, реконструкции объекта капитального строительства;

- извещения о сроках завершения работ, которые подлежат проверке;

- извещения об окончании строительства;

- извещения об устранении нарушений;

2) поступившие в орган государственного строительного надзора:

- обращения и заявления граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц о фактах произошедшей аварии, нарушений технических регламентов, иных нормативных правовых актов и проектной документации при выполнении работ в процессе строительства, реконструкции объекта капитального строительства, в том числе нарушений обязательных требований к применяемым строительным материалам, если такие нарушения создают угрозу причинения вреда жизни, здоровью людей, окружающей среде, безопасности государства, имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу либо повлекли причинение такого вреда;

- извещения от лиц, осуществляющих строительство, о каждом случае возникновения аварийных ситуаций на объекте капитального строительства;

- информация от органов государственной власти (должностных лиц органа государственного надзора), органов местного самоуправления, включая извещения, направляемые лицами, осуществляющими строительство о каждом случае возникновения аварийных ситуаций на объекте капитального строительства, из средств массовой информации о фактах произошедшей аварии, нарушений технических регламентов, иных нормативных правовых актов и проектной документации при выполнении работ в процессе строительства, реконструкции объекта капитального строительства, в том числе нарушений обязательных требований к применяемым строительным материалам, если такие нарушения создают угрозу причинения вреда жизни, здоровью людей, окружающей среде, безопасности государства, имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу либо повлекли причинение такого вреда.

Выездная проверка в этих случаях проводится органом государственного строительного надзора незамедлительно с извещением органа прокуратуры. Предварительное уведомление юридического лица или индивидуального предпринимателя не требуется;

3) программа проверок, разрабатываемая органом государственного строительного надзора;

4) истечение срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем выданного органом государственного строительного надзора предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований;

5) наличие приказа (распоряжения) руководителя (заместителя руководителя) органа государственного строительного надзора о проведении проверки, изданного в соответствии с поручением Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации либо на основании требования прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям.

Проверки проводятся без формирования ежегодного плана проведения проверки.

Программа проверок разрабатывается должностным лицом органа государственного строительного надзора с учетом конструктивных и иных особенностей объекта капитального строительства и выполнения работ по его строительству, реконструкции, условий последующей эксплуатации, а также других факторов, подлежащих учету в соответствии с требованиями технических регламентов (норм и правил), иных нормативных правовых актов и проектной документации.

В приказе (распоряжении) органа государственного строительного надзора о назначении проверки, акте проверки дополнительно указываются наименование и место нахождения объекта капитального строительства, в отношении которого соответственно планируется проведение мероприятий по контролю и фактически были проведены указанные мероприятия.

При выявлении в результате проведенной проверки нарушений должностное лицо органа государственного строительного надзора составляет акт, являющийся основанием для выдачи заказчику, застройщику, иному лицу, осуществляющему строительство, предписания об устранении выявленных нарушений.

Иные результаты проверки заносятся должностным лицом органа государственного строительного надзора в общий и (или) специальный журналы.

После устранения выявленных государственным строительным надзором нарушений лицо, осуществляющее строительство, направляет в орган государственного строительного надзора извещение об устранении выявленных нарушений.

После завершения строительства, реконструкции объекта капитального строительства органом государственного строительного надзора проводится проверка (итоговая), по результатам которой оцениваются выполненные работы и принимается решение о выдаче заключения о соответствии или об отказе в выдаче такого заключения.

При проведении итоговой проверки должно учитываться следующее:

а) визуальному осмотру подлежит построенный, реконструированный, отремонтированный объект капитального строительства в полном объеме (включая отдельные выполненные работы, строительные конструкции, участки сетей инженерно-технического обеспечения и примененные строительные материалы (изделия));

б) проверке подлежат все акты (предписания, извещения) об устранении нарушений (недостатков), выявленных при осуществлении государственного строительного надзора и проведении строительного контроля.

Результат проведенной итоговой проверки оформляется актом. Указанный акт является основанием для обращения застройщика или заказчика за выдачей заключения о соответствии построенного, реконструированного, отремонтированного объекта капитального строительства требованиям технических регламентов (норм и правил), иных нормативных правовых актов и проектной документации.

Орган государственного строительного надзора в течение 10 дней после получения обращения застройщика или заказчика выдает соответствующее заключение о соответствии, а при отсутствии оснований для выдачи заключения принимает решение об отказе в выдаче такого заключения.

Заключение о соответствии выдается органом государственного строительного надзора, если при строительстве, реконструкции объекта капитального строительства не были допущены нарушения соответствия выполняемых работ требованиям технических регламентов (норм и правил), иных нормативных правовых актов и проектной документации, в том числе требованиям в отношении энергетической эффективности и требованиям в отношении оснащенности объекта капитального строительства приборами учета используемых энергетических ресурсов, либо такие нарушения были устранены до даты выдачи заключения о соответствии.

Решение об отказе в выдаче заключения о соответствии должно содержать обоснование причин такого отказа со ссылками на технический регламент (нормы и правила), иной нормативный правовой акт, проектную документацию.

Заключение о соответствии или решение об отказе в выдаче такого заключения составляется в 2 экземплярах, каждый из которых подписывается должностным лицом органа государственного строительного надзора, осуществлявшим проверку (итоговую), и утверждается распоряжением (приказом) органа государственного строительного надзора.

Таким образом, содержание федерального государственного строительного надзора обусловливается не только особым субъектным и объектным составом, особенностями правового регулирования, особенностями организации и проведения проверок, но и наличием административной процедуры, не свойственной другим видам надзорной деятельности в рамках осуществления соответствующего государственного надзора - выдачи заключений о соответствии построенных, реконструированных, отремонтированных объектов капитального строительства требованиям технических регламентов (норм и правил), иных нормативных правовых актов и проектной документации. Получается, что в рамках федерального государственного строительного надзора не только осуществляются проверки, применяются соответствующие меры воздействия и проводится соответствующий мониторинг, наблюдение, анализ, но и принимается решение о выдаче разрешительного на осуществление соответствующего вида деятельности документа, что не свойственно государственному надзору в том понимании, которое вкладывает в него Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля".

Задачами государственного горного надзора являются предупреждение, выявление и пресечение нарушений пользователями недр или лицами, осуществляющими работы на участках недр, предоставленных в пользование пользователям недр, установленных законодательством Российской Федерации о недрах и утвержденными в установленном законодательством Российской Федерации порядке стандартами (нормами, правилами) требований по безопасному ведению работ, связанных с пользованием недрами, по предупреждению и устранению их вредного влияния на население, окружающую среду, здания и сооружения, а также по охране недр.

Предметом государственного горного надзора является:

- соблюдение пользователями недр требований промышленной безопасности на объектах, на которых ведутся горные работы, работы по обогащению полезных ископаемых, а также работы в подземных условиях, при их проектировании, строительстве, эксплуатации, консервации и ликвидации, транспортировании опасных веществ, изготовлении, монтаже, наладке, обслуживании и ремонте технических устройств, применяемых на этих объектах;

- соблюдение пользователями недр требований по безопасному ведению работ, связанных с пользованием недрами, а также по предупреждению и устранению их вредного влияния на население, окружающую природную среду, здания, сооружения и природные объекты, в том числе при консервации и ликвидации предприятий по добыче полезных ископаемых и подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

- соблюдение пользователями недр требований по технологии ведения работ, связанных с пользованием недрами, при реализации технических проектов, планов (программ) и схем развития горных работ, а также иной документации на осуществление работ, связанных с пользованием недрами;

- правильность осуществляемых пользователями недр пространственных измерений и определений параметров горных разработок и подземных сооружений, положений участков строительства и эксплуатации подземных сооружений, границ горных отводов, границ ведения горных и взрывных работ, опасных зон, зон охраны от вредного влияния горных разработок и сдвижения горных пород, контуров предохранительных целиков, границ разноса бортов карьеров и разрезов;

- соблюдение пользователем недр требований по организации пользователями недр контроля за состоянием рудничной атмосферы, содержанием в ней кислорода, вредных и взрывоопасных газов и пыли, осуществлением специальных мероприятий по прогнозированию и предупреждению внезапных выбросов газов, горных ударов, прорывов воды, полезных ископаемых и пород;

- проведение маркшейдерских наблюдений, необходимых для обеспечения нормального технологического цикла и достоверного учета горных работ и прогнозирования опасных ситуаций, соблюдение установленных требований по ведению маркшейдерской документации при пользовании недрами и обеспечению ее сохранности;

- правильность использования взрывчатых веществ и средств взрывания, их надлежащий учет, хранение и расходование на объектах, связанных с пользованием недрами, а также соблюдение требований пожарной безопасности на подземных объектах и при ведении взрывных работ на объектах, связанных с пользованием недрами;

- соблюдение пользователями недр, эксплуатирующими опасные производственные объекты, связанные с пользованием недрами, требований по обеспечению проведения подготовки и аттестации работников в области промышленной безопасности.

Административный регламент по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по осуществлению государственного надзора за безопасным ведением работ, связанных с пользованием недрами, утв. Приказом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 14.01.2011 N 6, конкретизирует предмет проверки:

- соблюдение юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями требований промышленной безопасности на объектах, на которых ведутся горные работы, работы по обогащению полезных ископаемых, а также работы в подземных условиях при их проектировании, строительстве, эксплуатации, консервации и ликвидации, транспортировании опасных веществ, изготовлении, монтаже, наладке, обслуживании и ремонте технических устройств, применяемых на этих объектах;

- соблюдение требований по безопасному ведению работ, связанных с пользованием недрами, а также по предупреждению и устранению их вредного влияния на население, окружающую природную среду, здания, сооружения и природные объекты, в том числе при консервации и ликвидации предприятий по добыче полезных ископаемых и подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

- соблюдение требований по технологии ведения работ, связанных с пользованием недрами, при реализации технических проектов, планов (программ) и схем развития горных работ, а также иной документации на осуществление работ, связанных с пользованием недрами;

- соблюдение правильности пространственных измерений и определения параметров горных разработок и подземных сооружений, положений участков строительства и эксплуатации подземных сооружений, границ горных отводов, границ ведения горных и взрывных работ, опасных зон, зон охраны от вредного влияния горных разработок и сдвижения горных пород, контуров предохранительных целиков, границ разноса бортов карьеров и разрезов;

- соблюдение требований по организации и осуществлению производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности, включая контроль за состоянием рудничной атмосферы, содержанием в ней кислорода, вредных и взрывоопасных газов и пыли, осуществлением специальных мероприятий по прогнозированию и предупреждению внезапных выбросов газов, горных ударов, прорывов воды, полезных ископаемых и пород;

- проведение маркшейдерских наблюдений, необходимых для обеспечения нормального технологического цикла и достоверного учета объемов горных работ и прогнозирования опасных ситуаций, соблюдению установленных требований по ведению маркшейдерской документации при пользовании недрами и обеспечению ее сохранности;

- соблюдение требований к правильности использования взрывчатых веществ и средств взрывания, их надлежащий учет, хранение и расходование на объектах, связанных с пользованием недрами, а также соблюдению требований пожарной безопасности на подземных объектах и при ведении взрывных работ на объектах, связанных с пользованием недрами;

- проведение горноспасательных работ в части, касающейся состояния и готовности подразделений военизированных горноспасательных формирований к ликвидации аварий на обслуживаемых объектах, связанных с пользованием недрами;

- соблюдение на опасных производственных объектах, связанных с пользованием недрами, требований по обеспечению проведения подготовки и аттестации работников в области промышленной безопасности и охраны недр;

- соблюдение порядка разработки деклараций промышленной безопасности, осуществления экспертизы промышленной безопасности и требований к оформлению заключений экспертизы промышленной безопасности, проведения технического расследования причин аварии, инцидентов, несчастных случаев и оформления соответствующих актов расследования;

- соблюдение лицензионных требований и условий на виды деятельности при осуществлении работ, связанных с пользованием недрами.

Исполнение государственной функции включает в себя следующие административные процедуры:

- организация исполнения государственной функции;

- подготовка и проведение мероприятий по контролю;

- оформление результатов мероприятий по контролю;

- контроль за исполнением выданного предписания;

- организация учета документации при исполнении государственной функции;

- направление в органы государственной власти в соответствии с их компетенцией материалов и заявлений по признакам правонарушений, преступлений, связанных с нарушением установленных законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации требований промышленной безопасности при ведении работ, связанных с пользованием недрами.

Должностные лица Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, осуществляющие государственный горный надзор, осуществляют государственный контроль за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр в соответствии с Положением о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 мая 2005 г. N 293. Так, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору осуществляет государственный геологический контроль по следующим вопросам:

- безопасное состояние горных выработок, скважин и иных подземных сооружений;

- соблюдение требований законодательства Российской Федерации и утвержденных в установленном порядке стандартов (норм, правил) при ликвидации и консервации предприятий по добыче полезных ископаемых и подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых.

2.4. Деятельность органов прокуратуры

в сфере технологического надзора

Являясь единой федеральной централизованной системой органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, прокуратура Российской Федерации, с одной стороны, выступает гарантом защиты прав граждан, в том числе юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в частности, при осуществлении государственного контроля (надзора), с другой стороны, гарантом защиты публичных интересов. Это обусловливает многоаспектность деятельности органов прокуратуры в различных сферах общественных отношениях, в том числе и в сфере технологического надзора.

Вопросам организации прокурорской деятельности, методологическим и тактическим особенностям отдельных направлений прокурорского надзора на протяжении ряда лет посвящены многочисленные исследования <106>.

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

<106> См.: Прокурорский надзор за исполнением законов о защите прав потребителей электроэнергии: Методические рекомендации / Д.В. Григорьев и др.; Рук. авт. кол. Д.В. Григорьев; Академия Генеральной прокуратуры РФ. М., 2009. 88 с.; Бут Н.Д., Паламарчук А.В. Защита прокурором прав и свобод субъектов предпринимательской деятельности: Монография. М., Генеральная прокуратура РФ, Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2011. 349 с.; Прокурорский надзор за законностью исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях: Метод. пособие / Л.Б. Датчук, Б.И. Шалыгин; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2009. 96 с.; Субанова Н.В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере лицензирования: вопросы теории и практики // http://pravoved24.ru/; Прокурорский надзор за исполнением законодательства об охране атмосферного воздуха: Пособие / С.И. Баскакова, Е.Ю. Лихачева, Г.Н. Шарова; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2010. 88 с.; Прокурорский надзор за исполнением законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан: Методич. пособие / Д.В. Григорьев и др.; Рук. авт. кол. Д.В. Григорьев; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2010. 72 с. и др.

Следует отметить, что в юридической литературе сложилась достаточно противоречивая позиция как в отношении существа прокурорского надзора и прокурорской деятельности, так и в отношении существа функции и основных направлений деятельности прокуратуры. Вместе с тем от правильного понимания указанных категорий зависит и механизм реализации отдельных полномочий органов прокуратуры, а значит, и эффективность осуществления технологического надзора в Российской Федерации в целом.

Одни ученые-правоведы отождествляют термины "функция" и "основные направления деятельности прокуратуры" <107>. Другие убеждены в том, что основные направления деятельности прокуратуры - это приоритеты в ее деятельности <108>, третьи рассматривают их в составе подотраслей прокурорского надзора <109>.

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

<107> См.: Никитин Е.Л. Функции прокуратуры и отрасли прокурорской деятельности: понятие, сущность, классификация // Труды Санкт-Петербургского юридического института Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2004. N 6. С. 26, 27; см.: Бессарабов В.Г. Прокурорский надзор: Учебник. М.: Проспект, 2006. С. 116, 118, 119 и др.

<108> См.: Рябцев В.П. Прокурорский надзор: Курс лекций. М.: НОРМА, 2006. С. 76, 86 - 88; Прокурорский надзор: Учебник / Под ред. А.Я. Сухарева. М., 2003. С. 67, 68 и др.

<109> Прокурорский надзор: Курс лекций и практикум / Под ред. Ю.Е. Винокурова. М.: Экзамен, 2004. С. 131, 132.

Н.Н. Карпов, обосновывая, что прокурорский надзор не охватывает в полной мере все виды деятельности прокуратуры, предлагает ввести в научный оборот понятие "прокурорская деятельность" <110>, что, на наш взгляд, вполне оправданно. При этом прокурорская деятельность формулируется им "как особый вид государственной деятельности прокуратуры по обеспечению реализации правовых общественных отношений, осуществляемой в соответствии с нормами Конституции и федерального законодательства посредством надзора за исполнением конституционных и законодательных норм; уголовного преследования; координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, участия в рассмотрении дел судами, в правотворческой деятельности; проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и выполнения других возложенных на нее функций и направленной на обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиту прав и свобод человека и гражданина, законных интересов общества и государства" <111>, основные направления деятельности прокуратуры - как "определенные Генеральным прокурором Российской Федерации (в отличие от функций прокуратуры, которые устанавливаются федеральным законом) на определенный период времени либо без определения времени действия, в зависимости от различных факторов как социально-экономического, так и политического характера приоритеты в деятельности прокуратуры" <112>, а функции прокуратуры - как "определенный федеральным законом вид деятельности прокуратуры, обусловленный ее целями и задачами, имеющий собственный предмет и реализуемый посредством специально предусмотренных для этого в законе полномочий" <113>.

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

<110> Карпов Н.Н. Теоретические вопросы деятельности прокуратуры по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов // Актуальные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов: Сб. ст. Ч. 2 / Под общ. ред. Н.Н. Карпова; Научн. ред. И.В. Черепановой; Академия Генеральной прокуратуры РФ. М., 2011. Ч. II. 132 с. (с. 10 - 11).

<111> Карпов Н.Н. Теоретические вопросы деятельности прокуратуры по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов // Актуальные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов: Сб. ст. Ч. 2 / Под общ. ред. Н.Н. Карпова; Научн. ред. И.В. Черепановой; Академия Генеральной прокуратуры РФ. М., 2011. Ч. II. 132 с. (с. 11 - 12).

<112> См.: Карпов Н.Н. Хорошая теория - залог успешной практики // Законность. 2008. N 7. С. 12 - 15.

<113> См.: Карпов Н.Н. Хорошая теория - залог успешной практики // Законность. 2008. N 7. С. 12 - 15.

Согласно Федеральному закону "О прокуратуре РФ", цель деятельности прокуратуры направлена на обеспечение верховенства закона, единства и укрепление законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства.

Первоочередные задачи органов прокуратуры при осуществлении деятельности в сфере технологического надзора:

- реализация механизмов, гарантирующих защиту прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора);

- своевременное выявление и устранение препятствий, ущемляющих (нарушающих) права юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора);

- своевременное и надлежащее выполнение органами, осуществляющими технологический надзор, возложенных на них полномочий;

- привлечение виновных лиц к предусмотренной законом ответственности;

- принятие исчерпывающих мер прокурорского реагирования и восстановление нарушенных прав и интересов.

Исходя из вышеизложенного, основываясь на требованиях федерального законодательства, к функциям прокуратуры в сфере технологического надзора можно отнести:

- согласование внеплановых выездных проверок;

- формирование ежегодного сводного плана проведения плановых проверок;

- надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами контроля, их должностными лицами, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;

- надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина указанными выше органами и должностными лицами;

- возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования в соответствии с полномочиями, установленными Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и другими федеральными законами;

- участие в рассмотрении дел судами, арбитражными судами, принесение представлений на противоречащие закону решения, приговоры, определения и постановления судов;

- осуществление международного сотрудничества, участие в разработке международных договоров Российской Федерации;

- участие в заседаниях федеральных органов законодательной и исполнительной власти, представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления;

- участие в правотворческой деятельности, т.е. возможность внесения в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, соответствующего и нижестоящего уровней предложений об изменении, дополнении, отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов;

- проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов;

- рассмотрение и разрешение заявлений, жалоб и иных обращений.

Стоит обратить внимание на то, что цель и задачи прокурорской деятельности не только обусловливают функции прокуратуры, но и определяют основные направления прокурорской деятельности. В связи с чем к числу приоритетных направлений деятельности органов прокуратуры в сфере технологического надзора можно отнести:

- защиту прав и законных интересов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора);

- обеспечение единства правового пространства;

- надзорную деятельность;

- государственную и иную, предусмотренную федеральным законодательством деятельность, предполагающую участие органов прокуратуры;

- деятельность органов прокуратуры по реализации требований Кодекса РФ об административных правонарушениях.

Таким образом, прокурорская деятельность охватывает помимо прокурорского надзора и иные виды государственной деятельности.

Прокурорский надзор в рамках осуществления технологического надзора включает в себя:

- надзор за исполнением законов федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;

- надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.

В рамках технологического надзора осуществляется надзор за соблюдением достаточно объемного количества нормативных правовых актов, регулирующих различные сферы общественных отношений. Тем самым специфика технологического надзора, характеризующаяся множественностью поднадзорных объектов, предопределяет специфику прокурорского надзора за исполнением законодательства.

Ключевым моментом в уяснении компетенции прокурора является определение предмета и пределов прокурорского надзора. В свою очередь, различие в понимании прокурорской деятельности и прокурорского надзора неизбежно приводит к различию в понимании предмета прокурорской деятельности и предмета прокурорского надзора.

По общему правилу предметом прокурорской деятельности выступают общественные отношения в сфере организации прокуратуры, определения порядка ее деятельности, а также полномочий прокуроров, урегулированные нормами федеральных законов.

Предмет прокурорского надзора раскрывается несколько уже, его содержание определяется в соответствующих статьях Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации".

Так, например, предметом надзора за исполнением законов является:

- соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

- соответствие законам правовых актов, издаваемых указанными выше органами и должностными лицами.

Предметом надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина является соблюдение прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.

Исходя из позиции законодателя, нельзя не согласиться с определением предмета прокурорского надзора как "сферы общественных отношений, на регулирование которых направлена деятельность прокурора, представляющей собой соответствие закону действий (бездействия) поднадзорных органов и лиц, а также издаваемых ими актов" <114>.

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

<114> Басков В.И., Коробейников Б.В. Курс прокурорского надзора. М.: Зерцало, 2001. С. 7, 16 - 20.

В свою очередь, предмет прокурорского надзора определяет основные его направления.

В связи с чем в рамках прокурорского надзора в исследуемой сфере деятельности также можно выделить основные направления:

- соответствие законам правовых актов, издаваемых указанными выше органами и должностными лицами;

- соблюдение законов;

- соблюдение прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в процессе осуществления государственного контроля (надзора);

- соблюдение прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в процессе осуществления регистрационных и лицензионных процедур;

- исполнение административного законодательства при привлечении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к ответственности.

Можно представить иную классификацию основных направлений прокурорского надзора:

- основные направления прокурорского надзора при издании нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере технологического надзора;

- основные направления прокурорского надзора при осуществлении технологического надзора;

- основные направления прокурорского надзора за законностью мер, принимаемых органами технологического надзора.

Изложенное позволяет представить следующую классификацию нормативных правовых актов, определяющих предмет прокурорской деятельности:

- нормативные правовые акты, устанавливающие определенные требования в сфере промышленной, экологической и энергетической безопасности, а также экологические, строительные, санитарные и иные правила и нормы;

- нормативные правовые акты, регулирующие отношения в сфере осуществления контрольно-надзорных полномочий исполнительными органами государственной власти в сфере технологического надзора;

- нормативные правовые акты, регулирующие отношения в сфере организации и порядка деятельности органов прокуратуры, а также определяющие полномочия прокуроров;

- нормативные правовые акты, регулирующие отношения в сфере защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора).

Безусловно, федеральные законы занимают особое место в системе таких нормативных правовых актов. Следует не забывать о том, что организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации и полномочия прокуроров определяются наряду с Конституцией Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации федеральными законами. Кроме того, на прокуратуру Российской Федерации не может быть возложено выполнение функций, не предусмотренных федеральными законами. Вместе с тем важное значение в реализации требований федеральных законов имеют и подзаконные нормативные правовые акты, которые не исключаются из сферы прокурорской деятельности.

Пределы прокурорского надзора - это ограничения, установленные для надзорной деятельности прокуратуры. В первую очередь федеральные законы устанавливают ограничения относительно объектов надзора и оснований для его осуществления. Кроме того, под пределами прокурорского надзора понимается объем полномочий прокурора <115>.

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

<115> Маршунов М.Н. Прокурорско-надзорное право. Проблемы правового регулирования. СПб.: Изд-во СПб. ун-та, 1991. С. 70.

По общему правилу объектами прокурорского надзора являются:

- федеральные министерства, государственные комитеты, службы и иные федеральные органы исполнительной власти, представительные (законодательные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, органы военного управления, органы контроля, их должностные лица, субъекты осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органы управления и руководители коммерческих и некоммерческих организаций;

- правовые акты, принимаемые указанными выше органами и должностными лицами.

Проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором.

Полномочия представляют собою "право и обязанность прокурора действовать в определенной ситуации, руководствуясь требованиями закона и с помощью предусмотренных законом правовых способов, позволяющих достичь определенные законом цели" <116>. К полномочиям прокурора относятся также и средства прокурорского реагирования:

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

<116> Карпов Н.Н. Теоретические вопросы деятельности прокуратуры по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов // Актуальные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов: Сб. ст. Ч. 2 / Под общ. ред. Н.Н. Карпова; Научн. ред. И.В. Черепановой; Академия Генеральной прокуратуры РФ. М., 2011. Ч. II. 132 с. (с. 18).

- внесение требований об изменении нормативных правовых актов в орган государственной власти или должностному лицу, которые его издали;

- принесение протеста на противоречащий правовой акт либо обращение в суд с требованием о проверке соответствия такого акта закону;

- подготовка иска в интересах пострадавших;

- требование о привлечении лиц, нарушивших закон, к установленной законом ответственности (административной, дисциплинарной, материальной);

- внесение представления об устранении нарушений закона;

- вынесение мотивированного постановления о возбуждении производства об административном правонарушении;

- направление предостережения о недопустимости нарушения закона.

В соответствии с частью 1 статьи 28.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях при осуществлении надзора за соблюдением Конституции и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, прокурор вправе возбудить дело об административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена КоАП РФ или законом субъекта РФ.

Многоаспектность деятельности органов прокуратуры проявляется не только в осуществлении разных функций и видов прокурорской деятельности, разных видов прокурорского надзора, характеризующихся спецификой технологического надзора (множественностью поднадзорных объектов), но и двойственным по отношению к органам государственного контроля (надзора) характером.

С одной стороны, действия органов государственного контроля (надзора) по исполнению возложенных полномочий получают поддержку со стороны органов прокуратуры. Так, например, прокуратура может инициировать проведение внеплановой проверки. Согласно Федеральному закону от 26.12.2008 N 294-ФЗ на основании требования прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям руководитель органа государственного контроля (надзора) издает приказ, который является одним из оснований для проведения внеплановой проверки.

С другой стороны, органы прокуратуры надзирают за деятельностью органов государственного контроля (надзора) в случаях и в порядке, которые предусмотрены законом, применяя соответствующие меры прокурорского реагирования.

Особое внимание хотелось бы уделить новым функциям и направлениям деятельности органов прокуратуры. Благодаря формированию новых институтов и механизмов, гарантирующих защиту хозяйствующих субъектов, формируются и реализуются новые функции органов прокуратуры. Так, согласование внеплановых выездных проверок, а также формирование ежегодного сводного плана проведения плановых проверок на сегодняшний день стали важными составляющими правозащитной деятельности прокуратуры.

В Федеральном законе от 26.12.2008 N 294-ФЗ органы прокуратуры, приобретая особый статус, наделяются определенным кругом полномочий.

Итак, полномочия прокуратуры в организации и проведении плановой проверки заключаются в следующем.

Во-первых, органы прокуратуры рассматривают проекты ежегодных планов проведения плановых проверок на предмет законности включения в них объектов государственного контроля (надзора), объектов муниципального контроля (в течение сентября года, предшествующего году проведения плановых проверок).

При установлении прокурорами несоответствия представленных органами контроля (надзора), муниципального контроля конкретных пунктов проектов планов требованиям законодательства подобные пункты исключаются, о чем мотивированно уведомляется соответствующий орган контроля до 1 октября года, предшествующего году проведения плановых проверок.

Во-вторых, органы прокуратуры вносят предложения руководителям органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля о проведении совместных плановых проверок (в срок до 1 октября года, предшествующего году проведения плановых проверок).

Согласно п. 13 Порядка формирования органами прокуратуры ежегодного сводного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, утв. Приказом Генерального прокурора РФ от 11.08.2010 N 313, в целях определения юридического лица, индивидуального предпринимателя, в отношении которого в течение года различными органами контроля планируется проведение проверочных мероприятий, органам прокуратуры проекты планов необходимо в срок до 10 сентября года, предшествующего году проведения плановых проверок, ввести в АС СППиВП. При выявлении таких совпадений органы прокуратуры в срок до 1 октября года, предшествующего году проведения плановых проверок, вносят предложения руководителям органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля о проведении совместных плановых проверок.

Органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля рассматривают предложения органов прокуратуры и по их итогам в срок до 1 ноября года, предшествующего году проведения плановых проверок, направляют в органы прокуратуры ежегодные планы проведения плановых проверок.

В-третьих, органы прокуратуры согласовывают ежегодные планы проведения проверок.

В-четвертых, органы прокуратуры обобщают поступившие от органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля ежегодные планы проведения плановых проверок и направляют их в Генеральную прокуратуру РФ для формирования Генеральной прокуратурой РФ ежегодного сводного плана проведения плановых проверок.

В-пятых, Генеральная прокуратура РФ формирует ежегодный сводный план проведения плановых проверок и размещает его на официальном сайте Генеральной прокуратуры РФ в сети Интернет (в срок до 31 декабря текущего календарного года).

Порядок формирования органами прокуратуры ежегодного сводного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, утв. Приказом Генерального прокурора РФ от 11.08.2010 N 313, определяет следующую процедуру формирования ежегодного сводного плана.

Прежде всего, подробно регламентируются порядок и сроки представления прокурорами проекта сводного плана (в рамках компетенции):

- прокурорами городов, районов, территориальными и приравненными к ним транспортными прокурорами и прокурорами иных специализированных прокуратур - в прокуратуры субъектов Российской Федерации и транспортные прокуратуры на правах субъектов до 10 ноября года, предшествующего году проведения плановых проверок;

- транспортными прокурорами на правах прокуроров субъектов - в управление по надзору за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере до 1 декабря года, предшествующего году проведения плановых проверок;

- управлениями Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах, прокуратурами субъектов Российской Федерации, Волжской межрегиональной природоохранной прокуратурой, прокуратурами комплекса "Байконур" и ЗАТО "Межгорье" - в Главное управление по надзору за исполнением федерального законодательства до 1 декабря года, предшествующего году проведения плановых проверок;

- управлением по надзору за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере, Главной военной прокуратурой - в Главное управление по надзору за исполнением федерального законодательства до 10 декабря года, предшествующего году проведения плановых проверок.

Главное управление по надзору за исполнением федерального законодательства осуществляет сведение проектов планов центральных аппаратов федеральных органов контроля, окончательное формирование сводного плана.

Формирование сводного плана производится органами прокуратуры (в рамках компетенции) путем проверки законности предложений органов государственного контроля (надзора), муниципального контроля, представляющих такие планы, и их сведения в пределах соответствующих территорий.

Ежегодные планы размещаются на официальных сайтах контролирующих органов в сети Интернет, за исключением сведений ежегодных планов, распространение которых ограничено или запрещено в соответствии с законодательством Российской Федерации. В целях информирования субъектов предпринимательства все прокуроры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним транспортные прокуроры и прокуроры иных специализированных прокуратур размещают на своих сайтах соответствующий план проверок в пределах субъекта Федерации либо компетенции специализированной прокуратуры как часть единого сводного плана.

Таким образом, работа по рассмотрению проектов ежегодных планов проведения плановых проверок и формированию ежегодного сводного плана проведения плановых проверок согласно Федеральному закону от 26.12.2008 N 294-ФЗ длится четыре месяца (с 1 сентября по 31 декабря года, предшествующего году проведения плановых проверок) и завершается размещением последнего на официальном сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации в сети Интернет.

Вместе с тем Правила подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, утв. Постановлением Правительства РФ от 30.06.2010 N 489, предусматривают возможность внесения изменений в ежегодный план.

Так, вносить изменения допускается только в следующих случаях: в случае невозможности проведения плановой проверки деятельности юридического лица и индивидуального предпринимателя в связи с ликвидацией или реорганизацией юридического лица, прекращением юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем деятельности, эксплуатации (использования) объектов защиты, объектов использования атомной энергии, опасных производственных объектов, гидротехнических сооружений, подлежащих проверке, а также с наступлением обстоятельств непреодолимой силы.

Сведения о внесенных в ежегодный план изменениях направляются в 10-дневный срок со дня их внесения в соответствующий орган прокуратуры на бумажном носителе (с приложением копии в электронном виде) заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении либо в форме электронного документа, подписанного электронной цифровой подписью, а также размещаются на официальном сайте в сети Интернет.

Определенные полномочия прокурор приобретает также при организации и проведении органами государственного контроля (надзора) внеплановой проверки.

Во-первых, на основании требования прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям руководитель органа государственного контроля (надзора) издает приказ, который является одним из оснований для проведения внеплановой проверки.

Во-вторых, в случаях и в порядке, которые предусмотрены Федеральным законом от 26.12.2008 N 294-ФЗ, органы прокуратуры принимают решение о согласовании проведения внеплановой выездной проверки или об отказе в согласовании ее проведения.

Порядок согласования с органом прокуратуры проведения внеплановой выездной проверки, а также утверждения органа прокуратуры для согласования проведения внеплановой выездной проверки устанавливается Приказом Генерального прокурора РФ от 27.03.2009 N 93 "О реализации Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля".

Согласование с органами прокуратуры внеплановой выездной проверки происходит не по всем основаниям ее проведения, а только в случае поступления в органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля обращений и заявлений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о фактах:

- возникновения угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

- причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, а также возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Если основанием для проведения внеплановой выездной проверки является причинение вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, а также возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обнаружение нарушений обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, в момент совершения таких нарушений в связи с необходимостью принятия неотложных мер органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля вправе приступить к проведению внеплановой выездной проверки незамедлительно с извещением органов прокуратуры о проведении мероприятий по контролю посредством направления соответствующего заявления о согласовании.

В последнем случае Закон требует не согласование с органами прокуратуры проведения внеплановой выездной проверки, а извещение органов прокуратуры о проведении мероприятий по контролю. В этом случае прокурор или его заместитель принимает решение о согласовании проведения внеплановой выездной проверки в день поступления соответствующих документов.

Определенный Законом порядок согласования с органами прокуратуры внеплановой выездной проверки усложняет процедуру и возможность ее безосновательного проведения.

Так, органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля обязаны оформить заявление о согласовании с органами прокуратуры проведения выездной внеплановой проверки. Типовая форма заявления о согласовании с органами прокуратуры утверждена Приказом Министерства экономического развития РФ от 30.04.2009 N 141 "О реализации положений Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля".

Кроме того, органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля обязаны представить или направить заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении или в форме электронного документа соответствующее заявление в органы прокуратуры в день подписания распоряжения или приказа о проведении выездной внеплановой проверки. К этому заявлению прилагаются копия распоряжения или приказа о проведении внеплановой выездной проверки и документы, которые содержат сведения, послужившие основанием ее проведения.

При этом органы прокуратуры обязаны рассмотреть подобные заявления в целях оценки законности ее проведения и не позднее чем в течение рабочего дня, следующего за днем их поступления, принять решение о согласовании проведения внеплановой выездной проверки или об отказе в согласовании ее проведения.

Законодатель устанавливает исчерпывающий перечень оснований для отказа в согласовании проведения внеплановой выездной проверки:

- отсутствие документов, прилагаемых к заявлению о согласовании проведения внеплановой выездной проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя;

- отсутствие оснований для проведения внеплановой выездной проверки;

- несоблюдение требований, установленных Федеральным законом от 26.12.2008 N 294-ФЗ, к оформлению решения органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля о проведении внеплановой выездной проверки;

- осуществление проведения внеплановой выездной проверки, противоречащей федеральным законам, нормативным правовым актам Президента Российской Федерации, нормативным правовым актам Правительства Российской Федерации;

- несоответствие предмета внеплановой выездной проверки полномочиям органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля;

- проверка соблюдения одних и тех же обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, в отношении одного юридического лица или одного индивидуального предпринимателя несколькими органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля.

В-третьих, органы прокуратуры осуществляют учет проводимых органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля внеплановых выездных проверок, а также ежегодный мониторинг внеплановых выездных проверок.

По результатам проведения внеплановой выездной проверки, требующей обязательного согласования с органами прокуратуры, копия акта проверки направляется в орган прокуратуры, которым принято решение о согласовании проведения проверки, в течение пяти рабочих дней со дня составления акта проверки.

Глава III. ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ

ТЕХНОЛОГИЧЕСКОГО НАДЗОРА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

3.1. Проблемы правотворческого производства

в сфере технологического надзора

Существование сложной системы законодательства в сфере технологического надзора актуализирует проблему организации системы связей между нормативными правовыми актами и разрешения коллизий между нормами права различного уровня. В связи с чем обозначим наиболее важные проблемы правотворческого производства в сфере технологического надзора.

Одной из важных и серьезных проблем правотворческого производства является нарушение процедуры публикации нормативных правовых актов.

На сегодняшний день сложилась ситуация, когда ряд нормативных правовых актов Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, зарегистрированных в установленном порядке Министерством юстиции РФ, но официально не опубликованных, размещаются в справочных правовых системах, на официальном сайте Ростехнадзора, т.е. доводятся до всеобщего сведения иным способом <117>.

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

<117> См., например: Приказ Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 02.07.2012 N 377 "Об утверждении формы декларации безопасности гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений)"; Приказ Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 31.05.2012 N 319 "Об утверждении Правил формирования и ведения надзорного дела в отношении опасных производственных объектов и гидротехнических сооружений, на которых установлен режим постоянного государственного надзора"; Приказ Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 20.02.2012 N 118 "Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по предоставлению государственной услуги по согласованию правил эксплуатации гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений, а также гидротехнических сооружений, полномочия по осуществлению надзора за которыми переданы органам местного самоуправления)" и др.

Вместе с тем согласно п. 27 Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утв. Приказом Минюста РФ от 04.05.2007 N 88, федеральные органы исполнительной власти направляют для исполнения нормативные правовые акты, подлежащие государственной регистрации, только после их регистрации и официального опубликования.

При этом некоторые нормативные правовые акты вступают в силу по истечении нескольких месяцев (в некоторых случаях превышающих полгода) со дня регистрации в Министерстве юстиции РФ не в силу прямого указания даты его вступления в силу в тексте соответствующего приказа, а в силу позднего срока официального опубликования документа <118>.

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

<118> См., например: Приказ Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 22.11.2011 N 653 (зарегистрирован в Минюсте РФ 30.12.2011 N 22840) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 26.03.2012. N 13; Приказ Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 16.11.2011 N 641 (зарегистрирован в Минюсте РФ 29.12.2011 N 22806) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 27.02.2012. N 9 и др.

Указом Президента РФ от 23.05.1996 N 763 "О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти" устанавливается конкретный период времени, в течение которого нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти подлежит официальному опубликованию со дня его регистрации в Минюсте РФ.

Так, согласно пункту 9 Указа Президента РФ от 23.05.1996 N 763 нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти подлежат официальному опубликованию в "Российской газете", в Бюллетене нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти издательства "Юридическая литература" в течение 10 дней после дня их государственной регистрации.

Указом Президента РФ от 23.05.1996 N 763 определено, что контроль за правильностью и своевременностью опубликования нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти осуществляет Министерство юстиции Российской Федерации.

Однако действующим законодательством РФ не определена мера ответственности должностных лиц федерального органа исполнительной власти за несвоевременность публикации нормативных правовых актов. А правоприменительная практика не знает случаев привлечения виновных лиц к административной ответственности за несоблюдение указанных требований российского законодательства.

Установлено лишь то, что нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, кроме актов и отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, не прошедшие государственную регистрацию, а также зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, не влекут правовых последствий как не вступившие в силу и не могут служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений, применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в них предписаний. На указанные акты нельзя ссылаться при разрешении споров (пункт 10 Указа Президента РФ от 23.05.1996 N 763 "О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти").

Другой не менее важной проблемой правотворческого производства в сфере технологического надзора являются всевозможные правовые пробелы и коллизии.

Из-за отсутствия правовых норм, должным образом регламентирующих соответствующую сферу общественных отношений, отсутствует механизм реализации отдельных положений законодательства в области промышленной безопасности.

Приведем пример, когда эксплуатация некоторых объектов в силу внесенных изменений в действующее законодательство перестает быть объектом поднадзорной деятельности какого-либо органа государственного контроля (надзора). В связи с чем возникает проблема, во-первых, в определении вида государственного надзора, во-вторых, в определении органа государственной власти, уполномоченного проводить соответствующие проверки, и, наконец, в определении порядка организации и проведения таких проверок.

Итак, площадки лифтов, платформ подъемных для инвалидов и эскалаторов, расположенные в зданиях, относящихся к жилищному фонду, Приказом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 16.11.2011 N 641 "О внесении изменений в требования к ведению государственного реестра опасных производственных объектов в части присвоения наименований опасным производственным объектам для целей регистрации в государственном реестре опасных производственных объектов, утвержденные Приказом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 7 апреля 2011 года N 168" (вступившим в силу с 9 марта 2012 г.) из категории опасных производственных объектов были исключены, и Приказом Ростехнадзора от 20.07.2012 N 412 руководителям территориальных органов Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору было предписано прекратить регистрацию объектов в государственном реестре опасных производственных объектов.

Таким образом, действие Федерального закона от 21.07.1997 N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" на эксплуатацию указанных объектов распространяться не может, поскольку, во-первых, указанные объекты более не являются опасными производственными объектами, во-вторых, эксплуатация таких объектов не подпадает под виды деятельности в области промышленной безопасности, определенные статьей 6 Федерального закона от 21.07.1997 N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов".

Согласно преамбуле Федерального закона от 21.07.1997 N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" положения настоящего Федерального закона распространяются на все организации независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, осуществляющие деятельность в области промышленной безопасности опасных производственных объектов на территории РФ.

Ввиду того, что площадки лифтов, платформ подъемных для инвалидов и эскалаторов, расположенные в зданиях, относящихся к жилищному фонду, исключены из категории опасных производственных объектов, а соответственно сами лифты, платформы подъемные для инвалидов и эскалаторы, относящиеся к жилищному фонду, не могут считаться техническими устройствами, применяемыми на опасных производственных объектах, на указанные объекты требования Федерального закона от 21.07.1997 N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" не распространяются.

Исходя из изложенного, в отношении указанных объектов не может проводиться и федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности.

Вместе с тем указанные объекты могут подпадать под сферу деятельности федерального государственного энергетического надзора, а также соблюдение требований безопасности указанных объектов возможно в рамках федерального государственного строительного надзора.

В то же время площадки лифтов, платформ подъемных для инвалидов, эскалаторов, расположенные в административных, больничных, гостиничных и иных зданиях, а также лифтовые площадки, эскалаторы на производственной территории организации являются опасными производственными объектами, подлежат обязательной регистрации в реестре опасных производственных объектов, на них распространяются требования в области промышленной безопасности, и они подлежат федеральному государственному надзору в области промышленной безопасности.

Раздел II Положения о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, утв. Постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 N 401, определяет полномочия Ростехнадзора в установленной сфере деятельности.

Все полномочия, которые перечисляются в разделе II Положения, должны реализовываться в рамках установленной сферы деятельности и соответственно в рамках закрепленных за Ростехнадзором функций.

В свою очередь, в разделе II Положения не обозначены полномочия по осуществлению контроля и надзора за опасными непроизводственными объектами (такими, например, как площадки лифтов, платформы подъемные для инвалидов и эскалаторы, расположенные в зданиях, относящихся к жилищному фонду).

Принимая во внимание тот факт, что законодатель не определяет ни вид государственного контроля в отношении лифтов, относящихся к жилищному фонду, ни орган, уполномоченный на осуществление государственного контроля, считаем, что эти объекты поднадзорны органам прокуратуры.

Однако на практике складывается и другая диаметрально противоположная позиция, сторонники которой ссылаются на полномочие Ростехнадзора по осуществлению контроля и надзора за соблюдением требований технических регламентов в установленной сфере деятельности, определенное пунктом 5.3.1.20 Положения о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, утв. Постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 N 401.

Кроме того, сторонники указанной позиции в обоснование своих выводов ссылаются на пункт 5.3.8 Положения о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, в соответствии с которым Ростехнадзор "проводит проверки (инспекции) соблюдения юридическими и физическими лицами требований законодательства РФ, нормативных правовых актов, норм и правил в установленной сфере деятельности", и на пункт 5.12 Положения о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, согласно которому Ростехнадзор "осуществляет иные полномочия в установленной сфере деятельности, если такие полномочия предусмотрены федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ или Правительства РФ".

Так, пункт 5 Постановления Правительства РФ от 02.10.2009 N 782 "Об утверждении Технического регламента о безопасности лифтов" определяет, что "реализация полномочий, установленных в соответствии с пунктом 20 Технического регламента, осуществляется Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору...". В соответствии с п. 20 Технического регламента о безопасности лифтов, утв. Постановлением Правительства РФ от 02.10.2009 N 782, "государственный контроль (надзор) за соблюдением требований настоящего Технического регламента осуществляется федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством РФ на осуществление функций по контролю и надзору в сфере промышленной безопасности, в порядке, установленном в соответствии с законодательством РФ".

Необходимо обратить внимание на следующее. Указанный Технический регламент о безопасности лифтов был разработан и принят в 2009 году - в период, когда лифты, платформы подъемные для инвалидов и эскалаторы, расположенные в зданиях, относящихся к жилищному фонду, признавались техническими устройствами, применяемыми на опасных производственных объектах. Следовательно, государственный контроль (надзор) за соблюдением требований Технического регламента о безопасности лифтов в указанный период и до 9 марта 2012 г. (даты вступления в силу Приказа Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 16.11.2011 N 641) реализовывался в полном объеме в рамках предоставленных п. 5.3.1.5 и п. 5.3.1.20 Положения о Ростехнадзоре полномочий при осуществлении федерального государственного надзора в области промышленной безопасности.

В свою очередь, Приказ Ростехнадзора от 16.11.2011 N 641 "О внесении изменений в требования к ведению государственного реестра опасных производственных объектов в части присвоения наименований опасным производственным объектам для целей регистрации в государственном реестре опасных производственных объектов, утвержденные Приказом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 7 апреля 2011 года N 168" был принят в целях реализации Ростехнадзором полномочий, предусмотренных п. 2 ст. 2 ФЗ от 21.07.1997 "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" и п. 5.2.2.5 Положения о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, утв. Постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 N 401.

Считаем, что полномочия, даже если они установлены иными нормативными правовыми актами, должны привязываться к установленной за Ростехнадзором сфере деятельности и к закрепленным за Ростехнадзором функциям. Вместе с тем исследуемая сфера деятельности не попадает ни в сферу деятельности указанной Службы, ни в ее функции.

Таким образом, проведение проверок лифтов, относящихся к жилищному фонду, на соответствие требованиям Технического регламента на сегодняшний день невозможно осуществлять в рамках федерального государственного надзора в области промышленной безопасности.

Приведем другие примеры, блокирующие механизм реализации отдельных положений законодательства в области промышленной безопасности из-за сложившихся противоречий, несоответствий и правовых коллизий.

Так, статья 8 Федерального закона от 21.07.1997 N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов", в редакции Федерального закона от 18.07.2011 N 243-ФЗ, вступившей в силу с 22 июля 2011 г., претерпела существенные изменения.

Согласно п. 1 статьи 8 Федерального закона от 21.07.1997 N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" техническое перевооружение, капитальный ремонт, консервация и ликвидация опасного производственного объекта осуществляется на основании документации, подлежащей обязательной экспертизе промышленной безопасности. При этом не допускается техническое перевооружение, капитальный ремонт, консервация и ликвидация опасного производственного объекта без положительного заключения экспертизы промышленной безопасности.

К сожалению, в подзаконных нормативных правовых актов, принятых до вступления в силу указанных изменений Федерального закона, подобные изменения не произошли.

Так, пункт 23.3.1 Административного регламента Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по исполнению государственной функции по регистрации опасных производственных объектов и ведению государственного реестра опасных производственных объектов, утв. Приказом Ростехнадзора от 04.09.2007 N 606, предусматривает перечень документов, который эксплуатирующая организация направляет в Ростехнадзор для исключения опасного производственного объекта (снятия с учета) из государственного реестра опасных производственных объектов в связи с изменениями, в результате которых у опасного производственного объекта не стало признаков опасности или самого объекта:

"- заявление от эксплуатирующей организации;

- ранее выданную карту учета исключаемого опасного производственного объекта;

- ранее выданное свидетельство о регистрации опасного производственного объекта;

- копии документов, подтверждающих:

а) ликвидацию и вывод из эксплуатации опасного производственного объекта (списание с баланса);

б) сдачу в аренду опасного производственного объекта (заверенные нотариально);

в) консервацию (на срок не менее года) опасного производственного объекта;

г) смену организации - владельца опасного производственного объекта;

д) факт купли-продажи опасного производственного объекта (заверенный нотариально);

е) изменения на опасном производственном объекте, в связи с которым у объекта не стало признаков опасности (дегазация, акт отключения от газоснабжения и т.д.)".

Как видим, среди такого перечня документов отсутствует положительное заключение экспертизы промышленной безопасности документации на консервацию или ликвидацию опасного производственного объекта.

Вместе с тем в соответствии с пунктом 1 статьи 8 Федерального закона от 21.07.1997 N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" "...консервация и ликвидация опасного производственного объекта осуществляются на основании документации, разработанной в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, с учетом законодательства о градостроительной деятельности".

Общий анализ требований Федерального закона от 21.07.1997 N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" позволяет говорить о том, что документами, подтверждающими ликвидацию и консервацию опасного производственного объекта, в том числе являются соответствующие положительные заключения экспертизы промышленной безопасности.

Таким образом, при снятии опасного производственного объекта с реестра по признаку ликвидации или консервации необходимо запрашивать также положительное заключение экспертизы промышленной безопасности, несмотря на то что в действующем Административном регламенте N 606 указанный документ не предусмотрен, в силу того, что в него не были внесены изменения ввиду обновленной статьи 8 Федерального закона "О промышленной безопасности опасных производственных объектов".

Можно привести ряд других примеров, когда изменения в актах более высокой юридической силы не сопровождаются последующими изменениями в другие подзаконные нормативные правовые акты. Это, в свою очередь, обусловливает неоднозначность в толковании произошедших изменений.

Так, например, ранее пункт 6 Правил регистрации объектов в государственном реестре опасных производственных объектов, утв. Постановлением Правительства РФ от 24.11.1998 N 1371, содержал абзац, согласно которому "опасный производственный объект, зарегистрированный в государственном реестре опасных производственных объектов, перерегистрируется не реже одного раза в пять лет". В последующем Постановлением Правительства РФ от 24.11.2011 N 971 абзац, содержащий указанные требования, утратил силу.

Вместе с тем пункт 36.2 Административного регламента Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по исполнению государственной функции по регистрации опасных производственных объектов и ведению государственного реестра опасных производственных объектов, утв. Приказом Ростехнадзора от 04.09.2007 N 606, содержащий требование о перерегистрации опасных производственных объектов не реже одного раза в пять лет, продолжает оставаться неизменным.

С одной стороны, можно предположить, что данный нормативный правовой акт Ростехнадзора не был приведен в соответствие с указанным Постановлением Правительства РФ. Если исходить из принципа применения нормативного правового акта высшей юридической силы, то требование о перерегистрации опасного производственного объекта перестало быть таковым с момента внесения соответствующих изменений в Постановление Правительства Российской Федерации.

С другой стороны, можно предположить, что последовавшие изменения в Постановлении Правительства РФ явились результатом приведения указанного документа в соответствие с требованиями Федерального закона от 21.07.1997 N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов". Так, согласно п. 2 статьи 2 Федерального закона от 21.07.1997 N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" "опасные производственные объекты подлежат регистрации в государственном реестре в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации. При этом требования к регистрации опасных производственных объектов в государственном реестре, в том числе к идентификации опасных производственных объектов, устанавливаются федеральным органом исполнительной власти в области промышленной безопасности совместно с федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций". Если исходить из того, что законодатель не делегировал полномочия по установлению требований о перерегистрации опасного производственного объекта Правительству РФ, закрепив указанное полномочие за соответствующими федеральными органами исполнительной власти, то требование о перерегистрации опасного производственного объекта, установленное пунктом 36.2 соответствующего Административного регламента, не будет противоречить действующему российскому законодательству.

Помимо указанных несоответствий правовых норм в анализируемых документах существуют явные противоречия. Так, пункт 6 Правил регистрации объектов в государственном реестре опасных производственных объектов, утв. Постановлением Правительства РФ от 24.11.1998 N 1371, определяет, что "объекты, вводимые в установленном порядке в эксплуатацию, подлежат регистрации в государственном реестре не позднее 30 дней с даты начала их эксплуатации". В соответствии с пунктом 16 Административного регламента Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по исполнению государственной функции по регистрации опасных производственных объектов и ведению государственного реестра опасных производственных объектов, утв. Приказом Ростехнадзора от 04.09.2007 N 606, "заявление о регистрации опасных производственных объектов в государственном реестре подается эксплуатирующей организацией в регистрирующий орган в соответствии с ее местонахождением согласно ее уставным документам в срок не позднее 10 дней с начала эксплуатации опасного производственного объекта". Таким образом, Приказом Ростехнадзора существенно сокращаются сроки регистрации объектов в реестре с момента их эксплуатации, чем нарушаются права и законные интересы эксплуатирующих организаций.

Считаем недопустимым противоречие нормативных правовых актов, принятых более поздней датой нормативным правовым актам, принятым более ранней датой и по статусу обладающим высшей юридической силой. В связи с чем считаем необходимым введение нового состава административного правонарушения, предусматривающего административную ответственность за подобные нарушения и влекущего применение в отношении должностных лиц административного наказания в виде дисквалификации - лишения права занимать определенные должности.

Гораздо сложнее обстоит дело тогда, когда ранее принятый правовой акт правотворческим органом остается в забвении, несмотря на активное его правоприменение.

Так, в Правила устройства и безопасной эксплуатации грузоподъемных кранов ПБ 10-382-00, утв. Постановлением Госгортехнадзора России от 31.12.1999 N 98, только единожды и только по одному пункту вносились изменения <119>. В основной своей части документ с 1999 года остается неизменным.

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

<119> См.: Приказ Ростехнадзора от 28.10.2008 N 849-а "О внесении изменений в Правила устройства и безопасной эксплуатации кранов-трубоукладчиков, Правила устройства и безопасной эксплуатации грузоподъемных кранов" // Документ опубликован не был.

Помимо регистрации объектов, где эксплуатируются краны (т.е. помимо регистрации опасных производственных объектов), пункт 9.1.2 Правил устройства и безопасной эксплуатации грузоподъемных кранов, утв. Постановлением Госгортехнадзора России от 31.12.1999 N 98, предусматривает обязательную регистрацию в органах Госгортехнадзора до пуска в работу самих кранов. В этом случае речь идет о регистрации технических устройств (кранов), применяемых на опасных производственных объектах. При этом пункт 6.7 Общих правил промышленной безопасности для организаций, осуществляющих деятельность в области промышленной безопасности опасных производственных объектов, утв. Постановлением Госгортехнадзора России от 18.10.2002 N 61-А, определяет, что организация, эксплуатирующая опасный производственный объект, обеспечивает регистрацию конкретных видов (типов) технических устройств в органах Госгортехнадзора России.

Таким образом, указанные выше правовые документы, устанавливая требование о регистрации технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах, одновременно возлагают на органы Госгортехнадзора (ныне существующий - Ростехнадзор) полномочие по регистрации (перерегистрации, снятию с регистрации) таких технических устройств.

Между тем в Положении о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, утв. Постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 N 401, подобное полномочие не предусматривается.

Если исходить из требований п. 5.12 Положения о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, утв. Постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 N 401, в соответствии с которыми Ростехнадзор осуществляет "иные полномочия в установленной сфере деятельности, если такие полномочия предусмотрены федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации", то требования о регистрации технических устройств, равно как и полномочие по регистрации технических устройств, установленные соответствующими постановлениями Госгортехнадзора, законными считаться не могут.

На практике же сложности больше возникают в реализации процедуры снятия технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах, с регистрации.

Так, возвращаясь к Правилам устройства и безопасной эксплуатации грузоподъемных кранов, утв. Постановлением Госгортехнадзора России от 31.12.1999 N 98, обратим внимание на пункт 9.1.10, который устанавливает следующие основания снятия крана с регистрации:

а) при его списании;

б) при передаче его другому владельцу;

в) при переводе его в разряд нерегистрируемых.

Рассматриваемые выше Правила не предусматривают ни перечень документов, подлежащих представлению в регистрирующий орган для снятия крана с учета, ни перечень оснований для отказа в снятии крана с учета. Вместе с тем это имеет принципиальное значение как в осуществлении регистрирующим органом соответствующих полномочий, так и в соблюдении и защите соответствующих прав эксплуатирующей кран организации.

Из-за того, что процедура регистрации технического устройства и процедура регистрации опасного производственного объекта регламентируются разными нормативными правовыми актами, не предусматривающими между собой неразрывную связь и последовательность действий, очень часто на практике получается так, что действия по списанию технического устройства не влекут за собой дальнейших действий по ликвидации опасного производственного объекта, поскольку в последнем случае требования законодательства более жесткие.

Кроме того, на сегодняшний день законодательство четко не определяет процедуру и порядок снятия с учета опасного производственного объекта, на котором эксплуатировался снятый с регистрации грузоподъемный кран.

Так, пункт 15 Требований к ведению государственного реестра опасных производственных объектов в части присвоения наименований опасным производственным объектам для целей регистрации в государственном реестре опасных производственных объектов, утв. Приказом Ростехнадзора от 07.04.2011 N 168, определяет следующие наименования опасных производственных объектов, использующих стационарно установленные грузоподъемные механизмы, в зависимости от их видов и типов:

- площадка крана;

- участок механизации;

- участок транспортный, гараж;

- объекты, где используются подъемные сооружения;

- площадка, цех, участок.

Ранее упомянутый пункт 23.3.1 Административного регламента Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по исполнению государственной функции по регистрации опасных производственных объектов и ведению государственного реестра опасных производственных объектов, утв. Приказом Ростехнадзора от 04.09.2007 N 606, определяет пакет документов, который эксплуатирующая организация направляет в регистрирующий орган для исключения опасного производственного объекта из государственного реестра в связи со следующими изменениями:

- с изменениями, в результате которых у опасного производственного объекта не стало признаков опасности;

- с изменениями, в результате которых не стало самого опасного производственного объекта.

Может возникнуть ситуация, что наличие одного технического устройства, применяемого на опасном производственном объекте, может явиться единственным идентифицирующим признаком опасности опасного производственного объекта. И при снятии такого технического устройства с учета опасный производственный объект ввиду утраты признака опасности перестанет быть таковым. По логике вещей при такой ситуации, после снятия технического устройства с регистрации, должны последовать действия по снятию опасного производственного объекта с реестра. Однако для реализации указанных действий сложилась некоторая неопределенность в законодательстве.

Во-первых, в этом случае возникает вопрос: что произошло - изменения, в результате которых у опасного производственного объекта не стало признаков опасности, или изменения, в результате которых не стало самого опасного производственного объекта? Законодатель, как выяснили выше, положительное заключение экспертизы промышленной безопасности требует только на ликвидацию опасного производственного объекта.

Во-вторых, действующими нормативными правовыми актами не определен порядок взаимодействия отделов между собой - должностных лиц, осуществляющих регистрацию технических устройств в реестре, и должностных лиц, осуществляющих функции по ведению государственного реестра опасных производственных объектов.

Таким образом, на сегодняшний день действующее законодательство не только не определяет единых требований к регистрации технических устройств и опасных производственных объектов, но и должным образом не определяет собственно полномочие по регистрации (перерегистрации и снятию с учета) технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах.

Как видим, проблем противоречий или несоответствий действующих нормативных правовых актов в сфере промышленной безопасности немало, что требует проведения дальнейшей инвентаризации и значительного обновления нормативной правовой базы разной юридической силы в указанной части.

Следующая проблема, связанная с совершенствованием системы нормативных правовых актов, внутрисистемных связей, касается разграничения компетенции и взаимодействия.

Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ к полномочиям органов исполнительной власти субъектов РФ относит как организацию и осуществление регионального государственного контроля (надзора), так и организацию и осуществление федерального государственного контроля (надзора), полномочия по осуществлению которого переданы для осуществления органам государственной власти субъектов РФ.

Вместе с тем Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" значительно шире подходит к регулированию отношений Российской Федерации и ее субъектов по предметам ведения и полномочиям.

Во-первых, Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ предусматривает два способа передачи полномочий: федеральным законом и соглашением о передаче осуществления части полномочий.

Во-вторых, Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ предусматривает взаимную передачу полномочий.

Таким образом, положения Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ не только ограничивают в способах передачи полномочий, предусматривая передачу соответствующих полномочий федеральными законами, но и в субъектном составе, предусматривая только передачу полномочий по организации и осуществлению федерального государственного контроля (надзора) органам государственной власти субъектов РФ.

В рамках проблем разграничения полномочий необходимо выделить проблему взаимодействия и координации деятельности органов государственной власти в сфере осуществления технологического надзора.

Статья 7 Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ регламентирует вопросы взаимодействия органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля при организации и проведении проверок. Из наименования указанной статьи явствует, что предметом взаимодействия выступает организация и проведение проверки, что только подтверждает позицию законодателя к раскрытию понятия "контроль", сводимого лишь к проведению проверок.

Структурно состоящая из пяти частей статья 7 Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ определяет вопросы взаимодействия, а также некоторых субъектов, с которыми органы государственного контроля (надзора), муниципального контроля взаимодействуют при осуществлении государственного контроля (надзора), - экспертов и экспертных организаций, саморегулируемые организации.

Так, органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля при организации и проведении проверок осуществляют взаимодействие по следующим вопросам: информирование о нормативных правовых актах и методических документах по вопросам организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля; определение целей, объема, сроков проведения плановых проверок; информирование о результатах проводимых проверок, состоянии соблюдения законодательства РФ в соответствующей сфере деятельности и об эффективности государственного контроля (надзора), муниципального контроля; подготовка в установленном порядке предложений о совершенствовании законодательства РФ в части организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля; принятие административных регламентов взаимодействия органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля; повышение квалификации специалистов, осуществляющих государственный контроль (надзор), муниципальный контроль.

Вместе с тем вопросов, по которым должно осуществляться взаимодействие органов государственного контроля (надзора), муниципального контроля, гораздо больше. Кроме того, гораздо шире субъектный состав, между которым происходит взаимодействие, нежели тот, который определен Федеральным законом от 26.12.2008 N 294-ФЗ.

Прежде чем определиться с вопросами взаимодействия, необходимо определить основные направления, по которым должно осуществляться взаимодействие органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля.

Каждому направлению свойственна определенная группа вопросов.

Взаимодействие должно осуществляться как внутри одного ведомства, осуществляющего соответствующий вид государственного контроля (надзора), муниципального контроля, так и со сторонними лицами.

В первом случае взаимодействие должно осуществляться между должностными лицами одного ведомства, осуществляющего государственный контроль (надзор): между должностными лицами, осуществляющими один вид государственного контроля (надзора); между должностными лицами, осуществляющими разный вид государственного контроля (надзора); между должностными лицами разных отделов.

Во втором случае взаимодействие должно осуществляться между органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля со сторонними лицами: с экспертами и экспертными организациями; с органами прокуратуры; с саморегулируемыми организациями; с иными органами государственного контроля (надзора); с иными органами государственной власти.

Таким образом, внесенные коррективы позволяют говорить о том, что в пятьдесят часов и соответственно в пятнадцать часов должны уложиться все органы государственного и муниципального контроля, на которые действие Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ распространяется и которые проводят проверку одного и то же малого предприятия или микропредприятия. Следовательно, в целях согласования действий по проведению соответствующих мероприятий по контролю административные регламенты взаимодействия просто необходимы.

Вместе с тем следует констатировать, что на сегодняшний день пока не разработано ни одного подобного административного регламента взаимодействия. Учитывая, что в соответствии с подпунктом 7 пункта 2 ст. 14 Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ в распоряжении или приказе о проведении проверки помимо всего прочего должен указываться перечень административных регламентов взаимодействия, необходимо ставить соответствующую запись о том, что в указанной сфере они не разработаны.

3.2. Проблемы правоприменительного производства

в сфере технологического надзора

Проблемы правотворческого производства, порождая всевозможные правовые коллизии, неизбежно влекут проблемы правоприменительного производства. В связи с чем вопрос выбора правовой нормы, в некоторых случаях вовсе отсутствие такого выбора, приобретает особую остроту и актуальность в практическом своем значении.

Так, например, неопределенность в отношении отнесения того или иного вида государственного контроля (надзора) и муниципального контроля к сфере регулирования Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" отмечена в Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 - 2013 годы, утв. распоряжением Правительства РФ от 10.06.2011 N 1021-р.

В качестве характерного примера приведем проблемы определения порядка организации и проведения проверки готовности к отопительному периоду.

Так, статья 20 Федерального закона от 27.07.2010 N 190-ФЗ "О теплоснабжении", определяя вид проверки (проверка готовности к отопительному периоду), круг проверяемых лиц (муниципальные образования; теплоснабжающие организации и теплосетевые организации; потребители тепловой энергии, теплопотребляющие установки которых подключены к системе теплоснабжения) и перечень органов, уполномоченных на осуществление указанной проверки, не определяет порядок организации и проведения такой проверки.

В соответствии с пунктом 2 статьи 20 Федерального закона от 27.07.2010 N 190-ФЗ "О теплоснабжении" проверка готовности муниципальных образований к отопительному периоду осуществляется федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере безопасного ведения работ, связанных с безопасностью электрических и тепловых установок, тепловых сетей. Согласно Положению о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, утв. Постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 N 401, Ростехнадзор является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере безопасного ведения работ, связанных с безопасностью электрических и тепловых установок и сетей.

Проверка готовности к отопительному периоду осуществляется в соответствии с правилами оценки готовности к отопительному периоду, которые утверждаются федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на реализацию государственной политики в сфере теплоснабжения, и которыми, в частности, должны устанавливаться: 1) категории потребителей тепловой энергии, подлежащие данной проверке; 2) требования к указанным потребителям и критерии надежности их теплоснабжения с учетом климатических условий; 3) требования к теплосетевым организациям, теплоснабжающим организациям о принятии ими мер по обеспечению надежности теплоснабжения потребителей.

Проверка готовности к отопительному периоду муниципальных образований осуществляется, в частности, в целях определения наличия:

- плана действий по ликвидации последствий аварийных ситуаций с применением электронного моделирования аварийных ситуаций;

- системы мониторинга состояния системы теплоснабжения;

- механизма оперативно-диспетчерского управления в системе теплоснабжения.

Таким образом, определяя в общих чертах содержание проверки готовности к отопительному периоду, законодатель, к сожалению, не определил порядок ее проведения.

Известно, что системообразующим нормативным правовым актом, определяющим порядок организации и проведения проверок, является Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля". Указанный Закон устанавливает виды государственного контроля (надзора), на которые его действие не распространяется, а также виды государственного контроля (надзора), особенности проведения проверок при осуществлении которых устанавливаются другими федеральными законами. В свою очередь, проверка готовности к отопительному периоду не обозначена ни в одном из указанных пунктов Закона. По логике вещей указанная проверка подпадает под действие Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ в полном объеме. Однако для проведения проверки готовности к отопительному периоду не подходит ни одно из оснований для ее включения в ежегодный план, а также ни одно из оснований для проведения внеплановой проверки.

В связи с чем считаем необходимым определить особенности проведения указанной проверки в Федеральном законе от 27.07.2010 N 190-ФЗ "О теплоснабжении", а также дополнить часть 4 статьи 1 Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля", устанавливающую перечень видов государственного контроля (надзора), особенности организации и проведения проверок при осуществлении которых устанавливаются иными федеральными законами, таким видом проверки, как "контроль за готовностью к отопительному периоду".

Проблема выбора правовой нормы остается и для тех видов государственного контроля (надзора), особенности проведения которых устанавливаются другими федеральными законами. Речь идет о соотношении норм указанных Законов с нормами Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля".

Так, например, Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" предусматривает два основания проведения внеплановой выездной проверки, требующие обязательного согласования с органом прокуратуры. В обоих случаях в прокуратуру направляется заявление о согласовании, различен лишь порядок согласования. В первом случае (в случае возникновения угрозы причинения вреда) заявление о согласовании направляется в органы прокуратуры в день подписания распоряжения. Во втором случае (в случае причинения вреда) заявление о согласовании направляется в органы прокуратуры в течение 24 часов.

Федеральный закон от 21.07.1997 N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" определяет одно основание, по которому внеплановая выездная проверка проводится незамедлительно с извещением органов прокуратуры в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 26.12.2008 N 294-ФЗ, но с оговоркой - без согласования с ними. Таким образом, в Федеральном законе от 21.07.1997 N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" устанавливается другая форма документа - извещение, которая не предусмотрена Федеральным законом от 26.12.2008 N 294-ФЗ.

Ввиду отсутствия утвержденной формы извещения органов прокуратуры на практике органы прокуратуры продолжают согласовывать проведение внеплановых выездных проверок при осуществлении федерального государственного надзора в области промышленной безопасности. Считаем в этом случае применение части 12 статьи 10 Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" допустимым только в части незамедлительности (в течение 24 часов) направления извещения о проведении внеплановой выездной проверки. Согласовывать проведение внеплановой выездной проверки в силу требований п. 8 ст. 16 Федерального закона от 21.07.1997 N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" органы прокуратуры не должны.

Статья 54 Градостроительного кодекса РФ предусматривает одно основание проведение выездной проверки, требующей извещения органа прокуратуры в порядке, предусмотренном частью 12 статьи 10 Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ, но уже без оговорки, которая установлена в Федеральном законе от 21.07.1997 N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов". Так, в пункте 4 части 5 статьи 54 Градостроительного кодекса РФ отсутствует выражение "без согласования с органами прокуратуры". В этом случае часть 12 статьи 10 Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ при осуществлении государственного строительного надзора считаем применимой в полной объеме, включая не только порядок направления извещения, но и ее форму - согласование о проведении выездной проверки.

Во многом новый Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ реализовал положения Указа Президента РФ от 15.05.2008 N 797 "О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности", направленного на защиту прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. В то же время осталось немало нерешенных вопросов как практического, так и теоретического содержания.

Гарантируя юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям защиту прав при проведении контрольных мероприятий и подробно регламентируя процедуру проведения проверок, законодатель в Федеральном законе от 26.12.2008 N 294-ФЗ большое внимание уделяет: срокам проведения проверки; срокам, определяющим периодичность проведения проверок; срокам, в течение которых юридическое лицо и индивидуальный предприниматель уведомляются о проведении плановой и внеплановой проверки; срокам направления в органы прокуратуры проектов ежегодных планов проведения плановых проверок; срокам направления в органы прокуратуры заявления о согласовании проведения внеплановой выездной проверки и т.д.

Вместе с тем, устанавливая конкретные сроки, исчисляемые по общему правилу рабочими днями, законодатель, к сожалению, не во всех случаях определяет момент, с которого срок должен исчисляться.

Например, законодатель определил срок составления акта проверки. Однако не определил момент, с которого он начинает истекать.

По общему правилу акт проверки оформляется непосредственно после ее завершения. В случае если для составления акта проверки необходимо получить заключение по результатам проведенных исследований, испытаний, специальных расследований, экспертиз, акт проверки составляется в срок, не превышающий трех рабочих дней после завершения мероприятий по контролю.

Возникают вопросы: с какого момента проверку необходимо считать завершенной и когда составляется акт проверки: непосредственно в день фактического завершения всех необходимых мероприятий по контролю или в день окончания проверки, указанный в распоряжении (приказе) о ее проведении? В связи с чем возникают дополнительные вопросы: можно ли сократить установленные в конкретном распоряжении (приказе) сроки проведения проверки, составив акт проверки раньше, чем в срок окончания проверки, обозначенный в распоряжении (приказе), и можно ли начать проверку позже даты начала проведения проверки, обозначенной в распоряжении (приказе)? И как соотносится срок проведения проверки со сроком составления акта?

Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ по этому поводу не содержит достаточно четких требований, определяя лишь максимальный срок проведения проверки (статья 13), требования о недопустимости превышения установленных сроков проведения проверки (пункт 6 статьи 16), требования о необходимости указания в распоряжении (приказе) срока проведения проверки, даты начала и окончания проверки (часть 2 статьи 14). В свою очередь, Закон не определяет ограничений, касающихся сокращения установленных сроков проведения проверки. В то же время Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ обязывает должностных лиц органов государственного контроля (надзора) своевременно и в полной мере исполнять предоставленные в соответствии с законодательством РФ полномочия.

Таким образом, устанавливая конкретный срок проведения проверки, законодатель не определяет дату составления акта проверки, что для правоприменителя создает определенные сложности. Собственно законодатель не раскрывает и содержание самой юридической конструкции "срок проведения проверки".

В административных регламентах Ростехнадзора (например, Приказ от 02.02.2012 N 72, Приказ от 12.12.2011 N 697) обозначается, что срок проведения проверки - это срок с даты начала проверки и до даты составления акта по результатам проверки. Так, например, в соответствии с Приказом Ростехнадзора от 02.02.2012 N 72 "срок проведения проверки (с даты начала проверки и до даты составления акта по результатам проверки) не может превышать 20 рабочих дней".

Однако ни в Законе, ни в других нормативных правовых актах нет указания на то, какая дата является датой начала проверки и какой датой должен составляться акт проверки. Если дата начала проверки и дата окончания проверки привязываются исключительно к соответствующим датам, указанным в приказе (распоряжении), то начинать проверку и заканчивать ее нужно исключительно в дни, обозначенные в акте.

Будет ли являться нарушением, если, например, выездная проверка фактически начинается несколько позже, чем срок, обозначенный в акте?

Здесь необходимо разграничивать категории "нарушение" и "грубые нарушения". Такое разграничение имеет принципиальное значение, поскольку не может являться доказательствами и подлежат отмене те результаты проверки, которые проведены с грубым нарушением. Применительно к рассматриваемой ситуации к грубым нарушениям согласно п. 2 ст. 20 ФЗ от 26.12.2008 N 294-ФЗ относятся нарушения требований в части превышения установленных сроков проведения проверки.

Нарушение требований, предусмотренных ч. 2 ст. 13 (в части нарушения сроков и времени проведения плановых выездных проверок в отношении субъектов малого предпринимательства). В соответствии с ч. 2 ст. 13 "в отношении одного субъекта малого предпринимательства общий срок проведения плановых выездных проверок не может превышать 50 часов для малого предприятия и 15 часов для микропредприятия в год".

Нарушение требований, предусмотренных пунктом 6 статьи 15 ФЗ от 26.12.2008 N 294-ФЗ (в части превышения установленных сроков проведения проверок).

Таким образом, грубым нарушением, которое влечет за собой отмену результатов проверки, является превышение сроков проверки. Если же сроки не превышены, т.е. не превышают сроков, установленных в приказе (распоряжении), и соответствуют законным требованиям, а должностные лица в рамках указанных сроков начинают проверку чуть позже и заканчивают раньше, то такие действия должностных лиц контролирующих органов признаваться грубыми нарушениями не могут. Указанные действия Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ не квалифицирует как нарушение и не определяет последствий их совершения. Сказанное в полной мере позволяет говорить о том, что данные вопросы будут оставаться предметом споров и оживленных дискуссий до внесения соответствующих изменений в Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ. В связи с чем предлагаем пункт 4 статьи 16 Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" изложить в следующей редакции:

"4. Акт проверки оформляется непосредственно после ее завершения в день окончания срока проведения проверки, указанного в распоряжении или приказе руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), муниципального контроля. По завершении мероприятий по контролю до истечения срока проведения проверки, указанного в распоряжении или приказе руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), муниципального контроля, - в день фактического завершения мероприятий по контролю.

Акт проверки оформляется в двух экземплярах, один из которых с копиями приложений вручается руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю юридического лица, индивидуальному предпринимателю, его уполномоченному представителю под расписку об ознакомлении либо об отказе в ознакомлении с актом проверки. В случае отсутствия руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя, а также в случаях отказа проверяемого лица дать расписку об ознакомлении либо об отказе в ознакомлении с актом проверки акт направляется заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении, которое приобщается к экземпляру акта проверки, хранящемуся в деле органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля".

Другой вопрос, возникающий в правоприменительной практике, - можно ли составлять протокол и выдавать предписание об устранении нарушений до составления акта проверки?

Статья 17 Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ посвящена мерам, принимаемым должностными лицами органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля в отношении фактов нарушений, выявленных при проведении проверки.

Так, в случае выявления при проведении проверки нарушений должностные лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, проводившие проверку, в пределах полномочий, предусмотренных законодательством Российской Федерации, обязаны:

- выдать предписание об устранении нарушений;

- принять меры по контролю за устранением выявленных нарушений;

- принять меры по привлечению лиц, допустивших выявленные нарушения, к ответственности.

Кроме того, законодатель определяет случаи, когда орган государственного контроля (надзора), муниципального контроля обязаны незамедлительно принимать меры по недопущению причинения вреда или прекращению его причинения вплоть до временного запрета деятельности юридического лица, его филиала.

Обращает на себя внимание используемая законодателем формулировка "при проведении проверки".

Для сравнения отметим, что статья 16 Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ, регламентируя порядок оформления результатов проверки, использует несколько иную формулировку - "по результатам проверки".

Пункт 1 статьи 18 Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ обязывает должностных лиц "своевременно и в полной мере исполнять предоставленные в соответствии с законодательством РФ полномочия по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами".

Таким образом, законодатель не просто предоставляет возможность составления протокола и предписания до составления акта проверки, а обязывает должностных лиц реагировать незамедлительно и своевременно.

Вместе с тем, если обратиться к подзаконным нормативным правовым актам - к административным регламентам исполнения функций по контролю (надзору), мы увидим совершенно противоположную позицию.

Согласно блок-схеме исполнения Ростехнадзором государственной функции по осуществлению государственного контроля и надзора за проведением обязательного энергетического обследования в установленный срок, утв. Приказом Ростехнадзора от 22.11.2011 N 653, до составления акта может быть возбуждено только административное производство. Акт и предписание составляются одновременно. Представителям юридического лица и индивидуальному предпринимателю вручается оригинал акта и предписания и копии приложений.

В то же время согласно п. 47 Приказа Ростехнадзора от 02.02.2012 N 72 результатами административной процедуры является:

- составление акта проведенной проверки;

- выдача предписания об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения;

- выдача протокола;

- выдача постановления.

Объединять результаты административных процедур должна не дата составления перечисленных выше документов, а факт оформления в порядке, установленном законодательством РФ, соответствующего документа. Так, зачастую не совпадают не только моменты составления протокола об административном правонарушении и постановления о назначении административного наказания, но и момент составления протокола об административном правонарушении и акта по результатам проверки. То же относится и к предписаниям. Предписание согласно Федеральному закону от 26.12.2008 N 294-ФЗ может быть выдано при проведении проверки.

Таким образом, считаем, что подзаконные нормативные правовые акты, ограничивая возможности контролирующих органов в части сроков (момента) составления даты и предписания, тем самым противоречат нормам федерального законодательства.

В некоторых случаях возникают вопросы о механизме реализации определенных в Федеральном законе от 26.12.2008 N 294-ФЗ сроков.

Например, законодатель большое значение уделяет срокам уведомления о проведении проверки, однако не предусмотрел механизма реализации указанных требований.

Так, согласно части 12 статьи 9 Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ о проведении плановой проверки юридическое лицо, индивидуальный предприниматель уведомляются органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля не позднее чем в течение 3-х рабочих дней до начала ее проведения посредством направления копии распоряжения или приказа о начале проведения проверки заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении или иным доступным способом.

Очевидно, что вероятность получения юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем направленного заказным почтовым отправлением предварительного уведомления в течение трех рабочих дней невелика. Практика показывает, что существуют возможные препятствия со стороны хозяйствующих субъектов в получении такого уведомления, направленного иным способом. Например, если телефонограмму или факсограмму принимает лицо, не состоящее в трудовых отношениях с проверяемым юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, данные о котором проверить невозможно без выезда в место нахождения юридического лица, либо уполномоченным представителем юридического лица или индивидуального предпринимателя предоставляются неверные сведения о телефонах.

Аналогичные проблемы могут возникнуть и в ходе уведомления о проведении внеплановой выездной проверки. Так, по общему правилу о проведении внеплановой выездной проверки юридические лица и индивидуальные предприниматели также уведомляются, однако в более сжатые сроки - не менее чем за 24 часа до начала ее проведения любым доступным способом.

И в первом, и во втором случае несоблюдение сроков предварительного уведомления будет являться безусловным основанием для признания результатов проверки недействительными.

Анализ действующих правовых норм, закрепленных в Федеральном законе от 26.12.2008 N 294-ФЗ, позволяет прийти к следующим выводам. До начала проведения как плановой проверки, так и внеплановой выездной проверки важен сам факт направления предварительного уведомления до начала проведения проверки независимо от фактического получения юридическим лицом и индивидуальным предпринимателем такого уведомления. С этих позиций нивелируется процедура предварительного уведомления о начале проведения проверки, теряется ее смысл и назначение. Избегая это, законодатель обязан предусмотреть действенный и эффективный механизм ее реализации. В связи с чем, во-первых, в Федеральном законе от 26.12.2008 N 294-ФЗ должна закрепляться обязанность не в уведомлении о проведении проверки, а в ознакомлении ее проведения любым доступным способом. Во-вторых, считаем необходимыми и действенными не только в гражданско-правовых отношениях, а, прежде всего, в административных отношениях следующие изменения в Гражданский кодекс РФ: "Лицо, добросовестно полагающееся на данные из Единого государственного реестра юридических лиц, вправе исходить из того, что они соответствуют действительным обстоятельствам. Юридическое лицо не вправе в отношениях с лицами, полагавшими на данные Единого государственного реестра, ссылаться на данные, не внесенные в указанный реестр, а также на недостоверность данных, содержащихся в нем". Указанные изменения отражены в проекте Федерального закона "О внесении изменений в части 1, 2, 3 и 4 Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации", подготовленном Советом при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства и представленного Президенту РФ 31 января 2012 года после доработки.

При организации и подготовке проведения внеплановой выездной проверки может возникнуть еще одна проблема. Так, Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ определяет случаи, когда предварительное уведомление о проведении внеплановой выездной проверки не требуется: если в результате деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя причинен или причиняется вред жизни, здоровью граждан, вред животным, растениям, окружающей среде, безопасности государства, а также возникли или могут возникнуть чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера. В некоторых случаях возникновение проблемы выявления вреда в момент организации проведения проверки неизбежно. Например, вред окружающей среде может быть выявлен только по результатам проведения проверки. В связи с чем правомерность или противоправность ненаправления предварительного уведомления может быть установлена только по результатам проведения контрольных мероприятий. Вина должностных лиц контролирующих органов в этих случаях квалифицирующего значения иметь не будет.

Определенные сложности могут возникнуть также при проведении документарной проверки. Так, общий срок проведения документарной проверки в отношении всех субъектов хозяйственной и иной деятельности не должен превышать 20 рабочих дней. Вместе с тем установленная законом процедура проведения документарной проверки не во всех случаях позволит уложиться в указанные сроки.

Напомним, что законодатель предусмотрел два варианта развития ситуации при проведении документарной проверки.

Первый вариант заключается в том, что рассматриваются документы юридического лица, индивидуального предпринимателя, имеющиеся в распоряжении органа государственного контроля (надзора), муниципального контроля, такие, как: уведомления о начале осуществления предпринимательской деятельности; акты предыдущих проверок; материалы рассмотрения дел об административных правонарушениях; иные документы о результатах осуществляемых в отношении этих юридических лиц и индивидуальных предпринимателей государственного контроля (надзора), муниципального контроля. В этом случае не уложиться в 20 рабочих дней просто невозможно.

Второй вариант предполагает определенный диалог с юридическим лицом и индивидуальным предпринимателем - когда имеющихся в распоряжении контролирующего органа документов становится недостаточно для проведения документарной проверки. Так, если достоверность сведений вызывает обоснованные сомнения либо эти сведения не позволяют оценить исполнение требований, то контролирующий орган направляет мотивированный запрос о предоставлении иных необходимых документов. При этом ответ на запрос направляется в контролирующий орган в течение 10 рабочих дней. В случае если в ходе документарной проверки выявляются ошибки и противоречия в представленных документах, то контролирующий орган направляет соответствующую информацию с требованием представить в течение 10 рабочих дней необходимые пояснения в письменной форме. Таким образом, только переписка о предоставлении необходимых документов между контролирующим органом и хозяйствующим субъектом может проводиться 20 дней. Тогда как же быть с проведением собственно проверки? К сожалению, законодатель не предусмотрел возможность приостановки течения срока проведения проверки, что в последующем может вызвать определенные сложности для контролирующих органов, поскольку превышение установленных сроков проведения проверки может явиться основанием для признания результатов проверки недействительными.

Анализ Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ приводит к выводам о том, что большинство из регламентируемых законодателем сроков направлены исключительно на защиту прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. При этом во многих случаях должностные лица органов государственного контроля (надзора) остаются не защищенными со стороны закона.

Однако при организации и проведении проверки сложности могут возникнуть не только в части реализации установленных законом сроков.

Согласно требованиям Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ проверка проводится на основании распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, заверенные копии которых вручаются под роспись должностными лицами, проводящими проверку, руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю юридического лица, индивидуальному предпринимателю, его уполномоченному представителю (часть 1, часть 3 статьи 14).

Однако пункт 4 статьи 18 Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ содержит несколько иные требования - обязанность предъявления копии распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля вменяется должностным лицам органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля только при проведении выездной проверки.

В том, что и документарная проверка должна проводиться при обязательном наличии соответствующего распоряжения или приказа о проведении проверки, сомнений не возникает. Вместе с тем возникает вопрос о механизме ознакомления с копией соответствующего распоряжения или приказа при проведении документарной проверки, которая может быть плановой и внеплановой.

Итак, Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ закрепляет обязанность уведомления юридического лица и индивидуального предпринимателя о начале проведения плановой проверки (которая может быть выездной и документарной) посредством направления копии распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля (часть 12 статьи 9).

И как бы в стороне от указанного требования остается положение части 4 статьи 11 Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ, согласно которому "в случае, если достоверность сведений, содержащихся в документах, имеющихся в распоряжении органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, вызывает обоснованные сомнения либо эти сведения не позволяют оценить исполнение юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований или требований, установленных муниципальными правовыми актами, орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля направляют в адрес юридического лица, адрес индивидуального предпринимателя мотивированный запрос с требованием представить иные необходимые для рассмотрения в ходе проведения документарной проверки документы. К запросу прилагается заверенная печатью копия распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля о проведении проверки либо его заместителя о проведении документарной проверки". По смыслу этой нормы получается, что с копией распоряжения или приказа о проведении документарной проверки юридическое лицо или индивидуальный предприниматель ознакамливается только в случае направления запроса о необходимости представления дополнительных документов.

Учитывая, что согласно пункту 4 части 2 статьи 20 Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ проведение проверки без распоряжения или приказа относится к грубым нарушениям требований закона, влекущим недействительность результатов проверки, оформлять приказ или распоряжение о проведении проверки необходимо во всех случаях. Предварительно уведомлять о проведении документарной проверки посредством направления копии соответствующего распоряжения или приказа также считаем необходимым во всех случаях - как при проведении плановой документарной проверки, так и при проведении внеплановой документарной проверки. Однако требования Закона в части вручения копии распоряжения или приказа о проведении проверки под роспись применительно к документарной проверке считаем невыполнимыми ввиду их нецелесообразности.

В правоприменительной деятельности все чаще возникает вопрос о механизме проведения проверки одним ведомством, осуществляющим разные виды государственного контроля (надзора). Как в таких случаях планировать проведение проверки, если особенности организации и проведения проверки по каждому виду государственного контроля (надзора) устанавливаются разными федеральными законами, требования которых зачастую не совпадают друг с другом? Для сравнения приведем пример, когда строительный надзор, надзор в сфере промышленной безопасности, энергетический надзор проводится в лице одной службы - Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору.

Действующее законодательство достаточно подробно определяет процедуру организации и проведения проверок при осуществлении энергетического надзора, государственного строительного надзора и надзора в сфере промышленной безопасности. Каждая из указанных проверок обусловлена особенностями правового регулирования. Вместе с тем нельзя сбрасывать со счетов и общих принципов защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, закрепленных в ФЗ от 26.12.2008 N 294-ФЗ, в большей степени действующих в отношении всех видов государственного контроля и надзора. В связи с чем возникает вопрос: как соотносится принцип недопустимости проводимых в отношении одного юридического лица или одного индивидуального предпринимателя несколькими органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля проверок исполнения одних и тех же обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами в части проводимых одним ведомством - Ростехнадзором нескольких видов государственного надзора - государственного строительного надзора, надзора в сфере промышленной безопасности и энергетического надзора?

Действующее законодательство, а также отдельные письма Ростехнадзора разъясняют только механизм осуществления должностными лицами Ростехнадзора государственного строительного надзора.

Так, согласно п. 22 Положения об осуществлении государственного строительного надзора в Российской Федерации, утв. Постановлением Правительства РФ от 01.02.2006 N 54, государственный строительный надзор при строительстве, реконструкции объектов использования атомной энергии (в том числе ядерных установок, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ), опасных производственных объектов, гидротехнических сооружений осуществляется в комплексе с проверками и инспекциями, предусмотренными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, регулирующими отношения в сфере обеспечения безопасности указанных объектов.

На сайте Ростехнадзора "Об организации и осуществлении государственного строительного надзора Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору" дано следующее разъяснение:

"При осуществлении надзорной деятельности в области промышленной безопасности, горного, энергетического надзора соответствующие должностные лица обязаны осуществлять государственный строительный надзор и применительно к опасным производственным объектам, гидротехническим сооружениям, объектам энергетики и иным объектам капитального строительства, относящимся к их надзорным полномочиям, в случаях осуществления на таких объектах строительства, реконструкции, капитального ремонта с участием должностных лиц отдела государственного строительного надзора.

Отделы государственного строительного надзора в лице соответствующих должностных лиц обязаны осуществлять государственный строительный надзор применительно к тем объектам капитального строительства, которые не подпадают под реализацию надзорных полномочий должностными лицами, осуществляющими отраслевой надзор".

Таким образом, должностные лица Ростехнадзора, осуществляющие отраслевой надзор, обязаны осуществлять и государственный строительный надзор безотносительно к привязанности к соответствующему отделу. Привязанность к соответствующему отделу возникает в части градации подконтрольных объектов.

Считаем необходимым применение этого подхода и в отношении иных видов надзора, осуществляемых Ростехнадзором. Структура службы (ее территориальных органов), предполагающая организационное деление на соответствующие надзорные отделы, должна преследовать цель прежде всего распределения поднадзорных объектов по видам надзора, а не распределения полномочий между должностными лицами контролирующего органа. Это позволит избежать определенных проблем в ходе планирования контрольных мероприятий, подготовки к их проведению и оформлению результатов проверки. Указанное, с одной стороны, возложит на должностных лиц Ростехнадзора обязанность знать требования российского законодательства в части осуществления государственных функций по контролю и надзору в пределах компетенции Ростехнадзора безотносительно к определенному виду контроля, с другой стороны, в некоторых случаях упростит порядок проведения отдельных видов государственного надзора. Данные изменения необходимо отразить в действующих Административных регламентах осуществления государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности. Более того, считаем необходимым принятие Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору приказа об утверждении Административного регламента взаимодействия отделов при осуществлении Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственного энергетического надзора, государственного строительного надзора и надзора в сфере промышленной безопасности.

Сравнительно-правовой анализ действующего и действовавшего законодательства, регламентирующего порядок организации и проведения проверки, подкрепленный теоретико-правовым исследованием структуры и содержания производства по организации и проведению проверок, позволил не только определить особенности исследуемой процедуры, но и выявить определенные проблемы ее реализации.

3.3. Проблемы юрисдикционного производства

в сфере технологического надзора

Одной из основных проблем юрисдикционного производства в сфере технологического надзора является проблема квалификации административных правонарушений.

Правовая квалификация, представляющая собой юридическую оценку всей совокупности фактических обстоятельств дела путем отнесения данного случая к определенным правовым нормам, является важным моментом применения правовых норм <120>.

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

<120> Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. С. 105.

Квалифицировать (от латинского gualis - качество) - значит относить некоторое явление по его качественным признакам, свойствам и какому-либо разряду, виду, категории <121>.

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

<121> Кудрявцев В.И. Общая квалификация преступлений. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2004. С. 4.

Характеристика юридической квалификации обычно дается посредством раскрытия понятия, сущности, значения, стадий, основания, видов юридической квалификации, выявления ошибок квалификации.

Процесс юридической квалификации представляет собой конкретно-применительную, мыслительно-познавательную деятельность, осуществляемую в правоприменительной практике. Однако, несмотря на это, квалификация преступлений включена в спецкурс уголовно-правовой направленности. В связи с чем данная проблема освещалась в основном специалистами уголовного права <122>.

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

<122> Толкаченко А.А. Теоретические основы квалификации преступлений: Учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности 021100 "Юриспруденция" / Фонд содействия правоохранит. органам "Закон и право". М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2004. 128 с.; Кудрявцев В.Н. Теоретические основы квалификации преступлений. М., 1963; Он же. Общая теория квалификации преступлений. М., 1972; Он же. Общая теория квалификации преступлений. 2-е изд., перераб. и дополн. М.: Юристъ, 2004. 304 с.; Герцензон А.А. Квалификация преступления. М., 1947; Левицкий Г. Квалификация преступления (общие вопросы) // Правоведение. 1962. N 1 и др.

Тем не менее процесс квалификации и его проблемы возникают и приобретают особую значимость и в административной практике.

Так, А.А. Толкаченко <123> и В.Н. Кудрявцев <124> под квалификацией преступления понимают установление и юридическое закрепление точного соответствия между признаками совершенного деяния и признаками состава преступления, предусмотренного уголовно-правовой нормой.

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

<123> Толкаченко А.А. Теоретические основы квалификации преступлений: Учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности 021100 "Юриспруденция" / Фонд содействия правоохранит. органам "Закон и право". М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2004. С. 13.

<124> Кудрявцев В.Н. Общая теория квалификации преступлений. 2-е изд., перераб. и дополн. М.: Юристъ, 2004. С. 5.

Аналогичный термин можно применить и к определению квалификации административного правонарушения, представив его следующим образом: квалификация административного правонарушения - это установление и юридическое закрепление точного соответствия между признаками совершенного деяния и признаками состава административного правонарушения, предусмотренного нормами законодательства об административных правонарушениях.

Несмотря на то, что и А.А. Толкаченко, и В.Н. Кудрявцев дают одинаковое определение квалификации преступления, вместе с тем их правовые позиции в сущности и этапах квалификации расходятся.

Так, по А.А. Толкаченко, сущность квалификации состоит в определении содержания социально значимого поведения определенного субъекта, а значит, существовании самого факта совершения преступления и его уголовно-правовой оценке <125>.

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

<125> Толкаченко А.А. Теоретические основы квалификации преступлений: Учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности 021100 "Юриспруденция" / Фонд содействия правоохранит. органам "Закон и право". М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2004. С. 14.

В.Н. Кудрявцев сущность квалификации видит в принятии решения о том, какая именно уголовно-правовая норма предусматривает совершенное преступлении, и в закреплении этого решения в уголовно-процессуальном акте <126>. Соответственно этому понятие квалификации имеет два значения: процесса и результата. Определяя место квалификации в процессе применения норм права, В.Н. Кудрявцев одновременно выделяет его этапы. Раскрывая квалификацию только как одну из возможных форм применения правовой нормы, В.Н. Кудрявцев подчеркивает, что квалификация преступления охватывает только ту часть процесса применения нормы права, которая заключается в выборе уголовно-правовой нормы, предусматривающей данное общественно опасное деяние, и в закреплении этого выбора в юридическом акте (приговоре, определении, постановлении) <127>.

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

<126> Кудрявцев В.Н. Общая теория квалификации преступлений. 2-е изд., перераб. и дополн. М.: Юристъ, 2004. С. 14.

<127> Кудрявцев В.Н. Общая теория квалификации преступлений. 2-е изд., перераб. и дополн. М.: Юристъ, 2004. С. 13 - 14.

А.А. Толкаченко, отмечая разные правовые взгляды на этапы уголовно-правовой квалификации, выделяет следующие стадии:

I. Этапы, относящиеся к фактической составляющей оценочной деятельности (установление фактов):

- установление действительных обстоятельств дела, заключающееся в анализе объективных и субъективных признаков, характеризующих общественно опасное деяние и субъекта преступления;

- основанное на первом этапе выделение юридически значимых признаков из всех обстоятельств дела для последующей квалификации.

II. Этапы, относящиеся к юридической составляющей оценочной деятельности (уяснение и применение закона):

- выдвижение квалификационных версий (как частных гипотез), соответствующих фактическим обстоятельствам, т.е. выявление группы родственных составов преступлений;

- выбор конкретной уголовно-правовой нормы на основе разграничения смежных составов преступлений и с учетом несовпадения уголовно-правовых понятий "статья" и "норма" Уголовного кодекса;

- юридическое закрепление решения о квалификации содеянного в процессуальных документах, что позволяет и сегодня говорить о квалификации как о "процессе и о результате".

Получается, процесс юридической квалификации совпадает с процессом правоприменения, что противоречит ранее изложенной позиции В.Н. Кудрявцева, отмечающего, что анализ фактических обстоятельств дела и уяснение правовых норм сами по себе не составляют содержания процесса квалификации, а лишь создают для него необходимые предпосылки (условия), обеспечивающие правильное применение закона.

Вместе с тем А.А. Толкаченко, выделяя соответствующие этапы юридической квалификации, отмечает, что юридическая квалификация все-таки является одной из основных стадий правоприменения <128>.

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

<128> Толкаченко А.А. Теоретические основы квалификации преступлений: Учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности 021100 "Юриспруденция" / Фонд содействия правоохранит. органам "Закон и право". М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2004. С. 8.

В свою очередь, В.Н. Кудрявцев, отмечая, что квалификация входит в последнюю стадию процесса применения нормы права: принятию решения и изданию акта, закрепляющего это решение, вместе с тем все-таки подчеркивает, что полностью с ней не совпадает. Последняя стадия правоприменения не исчерпывается квалификацией, включая в себя также вопрос о возможности и необходимости применения наказания или наступления иных правовых последствий <129>.

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

<129> Кудрявцев В.Н. Общая теория квалификации преступлений. 2-е изд., перераб. и дополн. М.: Юристъ, 2004. С. 13 - 14.

Соглашаясь с В.Н. Кудрявцевым в вопросе о том, что установление фактических обстоятельств дела не составляет содержания правовой квалификации, однако трудно согласиться с тем, что уяснение содержания правовых норм, обеспечивающих правильное применение закона, также не составляет суть правовой квалификации. Так, например, в административной практике встречаются случаи, когда неправильное применение закона влияло на квалификацию административного правонарушения.

Выделяя стадии юридической квалификации, необходимо определить этапы правоприменения.

Так, В.Н. Кудрявцев выделяет следующие стадии применения нормы права:

- анализ фактических обстоятельств дела;

- выбор (отыскание) соответствующей нормы;

- удостоверение в правильности (подлинности) текста юридического источника, содержащего нужную норму и установление его силы;

- уяснение смысла и содержания нормы;

- толкование нормы;

- принятие решения и издание акта, закрепляющего это решение.

А.А. Толкаченко <130> выделяет несколько иные стадии:

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

<130> Толкаченко А.А. Теоретические основы квалификации преступлений: Учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности 021100 "Юриспруденция" / Фонд содействия правоохранит. органам "Закон и право". М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2004. С. 8 - 9.

- установление действительных обстоятельств, на которые рассчитана правовая норма;

- выбор (отыскание) нормы, подлежащей применению к данным обстоятельствам, осуществляется путем правовой квалификации;

- уяснение подлинности текста закона, т.е. анализ норм, подлежащих применению с точки зрения законности;

- проверка действия нормы в пространстве, во времени и по кругу лиц;

- разрешение коллизий и преодоление пробелов в праве;

- вынесение (издание) акта применения норм права и его непосредственное исполнение.

Наиболее предпочтительна позиция В.О. Лучина <131>, указывающего, что разрешение любого юридического дела включает:

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

<131> Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. С. 103.

- установление и исследование фактических обстоятельств;

- установление юридической основы дела (выбор и анализ правовых норм, подлежащих применению);

- принятие решения и его документальное оформление.

Исходя из точки зрения В.О. Лучина на концепцию стадий правоприменения и учитывая правовую позицию В.Н. Кудрявцева на стадии юридической квалификации, предложим свои позиции. Вторая стадия правоприменения, предложенная В.О. Лучиным, - стадия установления юридической основы дела совпадает с первой стадией юридической квалификации - выбором правовой нормы (процессом). Третья стадия правоприменения, предложенная В.О. Лучиным, по содержанию шире стадии квалификации - закрепления этого выбора в юридическом акте (результат), поскольку включает в себя помимо последней и осуществление иных действий.

Юридическим основанием квалификации административного правонарушения является состав административного правонарушения. Для того, чтобы уяснить содержание каждого состава административного правонарушения, необходимо знать все его признаки, которые содержатся в тексте статей Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, устанавливающие конкретные виды административных правонарушений. Однако не все составы административных правонарушений, обозначенных в конкретных статьях вышеперечисленных законов, раскрывают все его содержание. Некоторые описывают объективную сторону, другие предмет и т.д.

Для полного представления о конкретном составе административного правонарушения недостаточно обращаться только к диспозиции той статье, которая устанавливает соответствующее правонарушение, в некоторых случаях следует апеллировать и к общим положениям Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Состав административного правонарушения - гораздо более глубокое понятие, чем диспозиция статьи Кодекса Российской Федерации об административных правонарушения, устанавливая конкретное административное правонарушение. Как правильно указал В.Н. Кудрявцев "восполнение диспозиции нормы происходит не только путем использования статей Общей части, но и посредством анализа системы норм уголовного законодательства в целом" <132>. Аналогичное положение применимо и законодательству об административных правонарушениях, а соответственно и к законодательству, определяющему обязательные требования в области промышленной безопасности и безопасности гидротехнических сооружений, безопасности энергетических установок и сетей, градостроительного законодательства и т.д.

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

<132> Кудрявцев В.Н. Общая теория квалификации преступлений. 2-е изд. перераб. и дополн. М.: Юристъ, 2004. С. 67.

Так, в процедуре квалификации А.А. Толкаченко <133> условно выделяет 4 направления, соответствующие четырем элементам состава преступления: квалификация по объекту, квалификация по субъекту, квалификация по объективной стороне, квалификация по субъективной стороне.

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

<133> Толкаченко А.А. Теоретические основы квалификации преступлений: Учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности 021100 "Юриспруденция" / Фонд содействия правоохранит. органам "Закон и право". М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2004. С. 37 - 42.

Особую озабоченность вызывают проблемы, связанные с конкуренцией правовых норм.

Сложилась противоречивая правоприменительная практика в части привлечения виновных лиц к административной ответственности за осуществление деятельности в области промышленной безопасности опасных производственных объектов без соответствующей лицензии. Выводы арбитражных судов по этому поводу разделились на две позиции. Так, ряд судебных решений отсутствие соответствующей лицензии в области промышленной безопасности квалифицируют по ч. 2 ст. 14.1 КоАП РФ, предусматривающей административную ответственность за осуществление предпринимательской деятельности без специального разрешения (лицензии), если такое разрешение (такая лицензия) обязательно (обязательна) <134>. Ряд судебных решений отсутствие соответствующей лицензии квалифицируют по ч. 1 ст. 9.1 КоАП РФ, предусматривающей административную ответственность за нарушение требований промышленной безопасности или условий лицензий на осуществление видов деятельности в области промышленной безопасности опасных производственных объектов <135>. В некоторых судебных решениях делаются выводы об ошибочности квалификации административных правонарушений за отсутствие лицензии на осуществление деятельности в области промышленной безопасности по ч. 2 ст. 14.1 КоАП РФ, отдавая предпочтение ч. 1 ст. 9.1 КоАП РФ <136>. В других судебных решениях, напротив, из-за неправильной квалификации подобных административных правонарушений по ч. 1 ст. 9.1 КоАП РФ постановления о назначении административных наказаний отменялись <137>.

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

<134> См., например: Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 28.05.2010 по делу N А43-43505/2009 // [Электронный ресурс]: Справочная правовая система "КонсультантПлюс: ВерсияПроф"; Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 09.03.2010 по делу N А28-18684/2009 // [Электронный ресурс]: Справочная правовая система "КонсультантПлюс: ВерсияПроф"; Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 28.04.2008 по делу N А43-17644/2007-42-376 // [Электронный ресурс]: Справочная правовая система "КонсультантПлюс: ВерсияПроф"; Постановление ФАС Поволжского округа от 24.04.2008 по делу N А65-28904/07-СА3-43 // [Электронный ресурс]: Справочная правовая система "КонсультантПлюс: ВерсияПроф"; Постановление ФАС Поволжского округа от 28.02.2008 по делу N А57-16227/07-45 // [Электронный ресурс]: Справочная правовая система "КонсультантПлюс: ВерсияПроф"; Постановление ФАС Поволжского округа от 07.02.2008 по делу N А65-16279/2007 // [Электронный ресурс]: Справочная правовая система "КонсультантПлюс: ВерсияПроф"; Постановление ФАС Дальневосточного округа от 25.04.2008 N Ф03-А04/08-2/1184 по делу N А04-49/08-3/3 // [Электронный ресурс]: Справочная правовая система "КонсультантПлюс: ВерсияПроф"; Постановление ФАС Московского округа от 07.10.2010 N КА-А40/11606-10 по делу N А40-49197/10-92-263 // [Электронный ресурс]: Справочная правовая система "КонсультантПлюс: ВерсияПроф"; решение Арбитражного суда Астраханской области от 04.07.2011 по делу N А06-3446/2011 // [Электронный ресурс]: Справочная правовая система "КонсультантПлюс: ВерсияПроф"; решение Арбитражного суда Астраханской области от 27.02.2010 по делу N А06-362/2010 // [Электронный ресурс]: Справочная правовая система "КонсультантПлюс: ВерсияПроф" и др.

<135> См., например: Постановление ФАС Поволжского округа от 23.07.2010 по делу N А65-36417/2009 // [Электронный ресурс]: Справочная правовая система "КонсультантПлюс: ВерсияПроф"; решение Арбитражного суда Саратовской области от 18.09.2012 по делу N А57-13271/2012 // [Электронный ресурс]: Справочная правовая система "КонсультантПлюс: ВерсияПроф"; решение Арбитражного суда Самарской области от 11.04.2012 по делу N А55-29752/2011 // [Электронный ресурс]: Справочная правовая система "КонсультантПлюс: ВерсияПроф"; решение Арбитражного суда Краснодарского края от 09.07.2012 по делу N А-32-49901/2011 // [Электронный ресурс]: Справочная правовая система "КонсультантПлюс: ВерсияПроф"; решение Арбитражного суда Республики Адыгея от 22.03.2012 по делу N А01-2346/2011 // [Электронный ресурс]: Справочная правовая система "КонсультантПлюс: ВерсияПроф"; решение Арбитражного суда Самарской области от 23.07.2012 по делу N А55-16750/2012 // [Электронный ресурс]: Справочная правовая система "КонсультантПлюс: ВерсияПроф"; решение Арбитражного суда Волгоградской области от 09.02.2012 по делу N А12-1316/2012 // [Электронный ресурс]: Справочная правовая система "КонсультантПлюс: ВерсияПроф"; решение Арбитражного суда Тверской области от 01.10.2012 по делу N А66-8995/2012 // [Электронный ресурс]: Справочная правовая система "КонсультантПлюс: ВерсияПроф" и др.

<136> См., например: решение Арбитражного суда Пермского края от 25.01.2011 по делу N А50П-1127/2010 // [Электронный ресурс]: Справочная правовая система "КонсультантПлюс: ВерсияПроф" и др.

<137> См., например: решение Арбитражного суда Республики Адыгея от 27.09.2011 по делу N А01-1021/2011 // [Электронный ресурс]: Справочная правовая система "КонсультантПлюс: ВерсияПроф"; решение Арбитражного суда Республики Адыгея от 27.09.2011 по делу N А01-1020/2011 // [Электронный ресурс]: Справочная правовая система "КонсультантПлюс: ВерсияПроф" и др.

Конкуренция правовой нормы представляет собой отношение между несколькими нормами, с признаками которых совпадают признаки квалифицируемого деяния <138>. Однако от конкуренции необходимо отличать коллизию правовых норм. В коллизии находятся нормы, противоречащие одна другой <139>. Коллизия - это несогласованность между нормами.

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

<138> Толкаченко А.А. Теоретические основы квалификации преступлений: Учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности 021100 "Юриспруденция" / Фонд содействия правоохранит. органам "Закон и право". М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2004. С. 43.

<139> Кудрявцев В.Н. Общая теория квалификации преступлений. 2-е изд., перераб. и дополн. М.: Юристъ, 2004. С. 214.

Итак, правильное решение о конкуренции административно-правовых норм является одним из условий квалификации административного правонарушения. Для этого необходимо четко разграничивать совершенное административное правонарушение, предусмотренное конкретной статьей Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от смежных с ним составов. Это означает, что за конкретное совершенное деяние следует конкретное наказание, предусмотренное конкретной статьей Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Зачастую на практике бывает так, что признаки совершенного административного правонарушения не совпадают с признаками, отнесенными к применяемой норме Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

А.А. Толкаченко выделят юридические и фактические ошибки квалификации <140>. Фактическая ошибка может относиться к объекту, предмету, действию, бездействию, причинной связи.

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

<140> Толкаченко А.А. Теоретические основы квалификации преступлений: Учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности 021100 "Юриспруденция" / Фонд содействия правоохранит. органам "Закон и право". М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2004. С. 82.

Юридическая ошибка (ошибка в противоправности). В ее основе лежит незнание закона или ложное понимание его смысла. Для правильной квалификации административного правонарушения необходимо установить, что признаки совершенного деяния точно, а не приблизительно соответствуют признакам, отнесенным к применяемой статье Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. В связи с чем в протоколе необходимо отражать нарушенные нормы (подпункты, пункты, части или абзацы статьи) не только федеральных законов, но и подзаконных нормативных правовых и технических актов (ГОСТы, СНиПы, СанПиНы и т.п.). На это неоднократно указывают в своих решениях арбитражные суды <141>. Это необходимо также и для правильного решения о конкуренции административно-правовых норм (столкновение общих и специальных норм).

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

<141> См., например: Постановление ФАС Поволжского округа от 16.11.2009 по делу N А65-12414/2009 // [Электронный ресурс]: Справочная правовая система "КонсультантПлюс: ВерсияПроф".

Вышеизложенное позволяет утверждать, что уяснение содержания правовых норм, обеспечивающих правильное применение закона, составляет неотъемлемую часть правовой квалификации. На этом основании логически верным считаем включение в стадию выбора правовой нормы, предусматривающей данное общественно опасное деяние, таких действий, как анализ норм, подлежащих применению с точки зрения законности (прежде всего нарушенных норм законодательства, за которое наступает соответствующая ответственность); проверка действия нормы в пространстве, во времени и по кругу лиц; разрешение коллизий и преодоление пробелов в праве.

Встречаются случаи, когда исследование одних и тех же вопросов в разных судебных органах приобретает разную правовую окраску. В качестве примера приведем случаи привлечения к административной ответственности виновных лиц за непредставление в орган Ростехнадзора сведений, необходимых для регистрации объекта в государственном реестре опасных производственных объектов, а также для формирования и ведения указанного государственного реестра в целом.

Так, в Постановлении Одиннадцатого арбитражного суда от 05.04.2011 N 11АП-1115/2011 суд делает вывод о том, что регистрация объектов в реестре имеет уведомительный характер и осуществляется на основании заявления организации, эксплуатирующей опасные объекты. Таким образом, отсутствие государственной регистрации объекта в качестве опасного согласно указанным выводам суда является лишь следствием неисполнения обязанности по регистрации организацией, эксплуатирующей указанный объект, а не основанием для вывода о том, что объект не относится к указанной категории. Между тем в некоторых судебных решениях делается противоположный вывод <142>.

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

<142> См., например: решение Арбитражного суда Республики Татарстан от 23.12.2009 по делу N А65-16701/2009-СА1-7; Постановление Одиннадцатого Арбитражного суда от 29.03.2010 по делу N А65-16701/2009.

Рассмотрим поподробнее состав указанного административного правонарушения. Субъектом данного административного правонарушения являются лица, эксплуатирующие опасный производственный объект.

Объективная сторона выражается в нарушении следующих требований:

- п. 2 ст. 2 Федерального закона от 21.07.1997 N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов", в соответствии с которым "опасные производственные объекты подлежат регистрации в государственном реестре в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации";

- п. 5 Постановления Правительства РФ от 24.11.1998 N 1371 "О регистрации объектов в государственном реестре опасных производственных объектов", согласно которому "Правительство РФ постановляет... юридическим лицам независимо от организационно-правовой формы, осуществляющим эксплуатацию опасных производственных объектов, представлять в установленном порядке Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору и федеральным органам исполнительной власти, указанным в п. 3 настоящего Постановления, сведения, необходимые для формирования и ведения государственного реестра опасных производственных объектов";

- п. 5.1 Общих правил промышленной безопасности для организаций, осуществляющих деятельность в области промышленной безопасности опасных производственных объектов, утв. Постановлением Госгортехнадзора России от 18.10.2002 N 61-А, согласно которому "организация, эксплуатирующая опасный производственный объект, обязана... представлять сведения, необходимые для регистрации объекта в государственном реестре опасных производственных объектов, в соответствии с требованиями, установленными Госгортехнадзором России;

- абз. 1 п. 6 Правил регистрации объектов в государственном реестре опасных производственных объектов, утв. Постановлением Правительства РФ от 24.11.1998 N 1371, согласно которому "объекты, вводимые в установленном порядке в эксплуатацию, подлежат регистрации в государственном реестре не позднее 30 дней с даты начала их эксплуатации".

Таким образом, определяя квалификацию административного правонарушения как установление и юридическое закрепление точного соответствия между признаками совершенного деяния и признаками состава административного правонарушения, предусмотренного нормами законодательства об административных правонарушениях, целесообразно выделять следующие ее этапы:

- выбор правовой нормы, так называемая стадия "процесса", совпадающая со второй стадией правоприменения - установлением юридической основы дела;

- закрепление этого выбора в юридическом акте, так называемая стадия "результата", являющаяся составной частью последней стадии правоприменения - принятия решения и его документального оформления.

Для правильной квалификации административных правонарушений необходимо соблюдение следующих условий:

- определить состав административного правонарушения;

- определить признаки административного правонарушения конкретной статьи Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Для понимания сущности административного правонарушения недостаточно одних юридических признаков - необходимо определить и состав;

- необходимо установить, что признаки совершенного деяния точно, а не приблизительно соответствуют признакам, отнесенным к применяемой норме Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях;

- правильно решить вопрос о конкуренции административно-правовых норм.

Значение правильной квалификации административных правонарушений состоит в том, что она обеспечивает реализацию принципов Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в особенности принципа законности, общих правил назначения наказания; обеспечивает достижение цели наказания; правильная квалификация является гарантией соблюдения прав лица, совершившего нарушения.

В установлении и исследовании фактических обстоятельств дела важное значение приобретает установление и закрепление доказательственной базы, в том числе оформление всех необходимых процессуальных документов на всех стадиях производства по делу об административном правонарушении.

Надлежащее извещение лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, о времени и месте составления протокола об административном правонарушении - безусловное доказательство, имеющее значение для правильного разрешения дела. И это бесспорно. Арбитражная практика показывает, что при отсутствии доказательств надлежащего извещения лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, дело об административном правонарушении прекращается даже при наличии события правонарушения <143>.

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

<143> См., например: Постановление ФАС Поволжского округа от 12.08.2008 по делу N А12-5165/08-С30 // [Электронный ресурс]: Справочная правовая система "КонсультантПлюс: ВерсияПроф"; Постановление ФАС Поволжского округа от 10.03.2009 по делу N А55-16833/2008 // [Электронный ресурс]: Справочная правовая система "КонсультантПлюс: ВерсияПроф"; решение Арбитражного суда Саратовской области от 23.07.2012 по делу N А55-12141/2012 // [Электронный ресурс]: Справочная правовая система "КонсультантПлюс: ВерсияПроф" и др.

Правоприменительная практика показывает, что зачастую на подписание протокола об административном правонарушении виновное лицо либо вовсе не является, либо является его защитник или представитель. Обусловлено это разными причинами: командировка, болезнь, отпуск, отсутствие возможности лично принять участие в административном процессе, а возможно и банальное уклонение от встречи с представителями органов государственной власти и т.д. Это, в свою очередь, способствует необоснованному затягиванию производства по административному делу, что влечет за собой его прекращение в связи с истечением срока давности привлечения к административной ответственности.

Какие меры воздействия в этом случае предусматривает действующее законодательство об административных правонарушениях?

По общему правилу протокол об административном правонарушении составляется в присутствии лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. Однако законодатель предусмотрел возможность составления протокола и при отсутствии указанного лица - если оно извещено в установленном порядке.

В соответствии с ч. 4.1, 5 ст. 28.2 КоАП РФ:

"4.1. В случае неявки физического лица, или законного представителя физического лица, или законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, если они извещены в установленном порядке, протокол об административном правонарушении составляется в их отсутствие. Копия протокола об административном правонарушении направляется лицу, в отношении которого он составлен, в течение трех дней со дня составления указанного протокола.

5. Протокол об административном правонарушении подписывается должностным лицом, его составившим, физическим лицом или законным представителем юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении. В случае отказа указанных лиц от подписания протокола, а также в случае, предусмотренном частью 4.1 настоящей статьи, в нем делается соответствующая запись".

В соответствии с абз. 4 п. 10 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 02.06.2004 N 10 "О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях":

"При выявлении в ходе рассмотрения дела факта составления протокола в отсутствие лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, суду надлежит выяснить, было ли данному лицу сообщено о дате и времени составления протокола, уведомило ли оно административный орган о невозможности прибытия, являются ли причины неявки уважительными".

Таким образом, надлежащее извещение о времени и месте составления протокола об административном правонарушении является доказательством по делу и законным основанием для составления протокола и вынесения постановления в случае неявки правонарушителей в их отсутствие. Однако составить протокол в отсутствие нарушителя можно только при соблюдении следующих условий:

- во-первых, извещение должно быть надлежащим;

- во-вторых, в случае наличия надлежащего извещения и неявки нарушителей протокол составляется именно тем числом (датой и временем), на которое лицо, совершившее правонарушение, вызывалось телефонограммой (факсограммой или другими средствами связи);

- в-третьих, протокол составляется в отношении того лица, кому адресовалось соответствующее извещение.

Что значит надлежащее извещение? Известить лицо можно заказным письмом с уведомлением, телефонограммой, телеграммой, факсимильной связью или с использованием иных средств связи, при оформлении которых необходимо учитывать следующее:

- уведомление (письмо, телефонограмма, факсограмма и др.) должно быть адресовано лицу, в отношении которого ведется производство по делу (нарушителю). Если это юридическое лицо - то руководителю (с пометкой "лично руководителю") по месту нахождения юридического лица, если должностное лицо - то указанному должностному лицу по месту его жительства;

- уведомление (письмо, телефонограмма, факсограмма и др.) должно иметь номер и дату. Кроме того, необходимо учитывать, что уведомление, оформленное заказным письмом, регистрируется в канцелярии за подписью уполномоченного должностного лица органа государственного контроля, а текст и реквизиты факсограммы и телефонограммы заносятся в соответствующий журнал;

- уведомление (письмо, телефонограмма, факсограмма и др.) должно в тексте содержать формулировку о том, что соответствующее лицо должно явиться (или обеспечить присутствие законного представителя) именно для составления протокола об административном правонарушении по конкретной статье (части статьи КоАП РФ);

- уведомление (письмо, телефонограмма, факсограмма и др.) должно содержать время, дату и место составления протокола;

- в уведомлении (письме, телефонограмме, факсограмме и др.) должна быть ссылка на предъявление документов, необходимых для составления протокола (копия свидетельства о регистрации юридического лица, о внесении записи в государственный реестр, копии учредительных документов, реквизиты, копия документа, подтверждающего полномочия законного представителя юридического лица, и др.);

- уведомление (письмо, телефонограмма, факсограмма и др.) должно быть подписано уполномоченным должностным лицом органа государственной власти;

- в уведомлении (письме, телефонограмме, факсограмме и др.) должно быть указано лицо, передавшее ее (должность, Ф.И.О.), и лицо, принявшее ее (должность, Ф.И.О.), а также дата передачи и принятия соответствующего уведомления.

Важно, что протокол об административном правонарушении составляется той датой, которая указана в соответствующем уведомлении (письме, телефонограмме, факсограмме и др.). В противном случае доказательств извещения не будет.

Зачастую у некоторых возникают сомнения по поводу использования таких средств извещения, как телефонограмма и факсограмма. Допустимы ли они действующим законодательством и сложившейся практикой?

В соответствии с п. 2 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 02.06.2004 N 10 "О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях":

"Принимая во внимание сокращенные сроки рассмотрения дел об административных правонарушениях, установленные ч. 1 ст. 205 и ч. 1 ст. 210 АПК РФ, и невозможность в связи с этим извещения участников арбитражного процесса о времени и месте судебного заседания не позднее чем за пятнадцать дней до его начала, судам при наличии соответствующих сведений об участниках арбитражного процесса следует руководствоваться частью 3 ст. 121 АПК РФ, позволяющей в случаях, не терпящих отлагательства, известить или вызвать лиц, участвующих в деле, и иных участников арбитражного процесса телефонограммой, телеграммой, по факсимильной связи или электронной почте либо с использованием иных средств связи".

В соответствии с п. 6 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 N 5 "О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях":

"В целях соблюдения установленных статьей 29.6 КоАП РФ сроков рассмотрения дел об административных правонарушениях судье необходимо принимать меры для быстрого извещения участвующих в деле лиц о времени и месте судебного рассмотрения. Поскольку КоАП РФ не содержит каких-либо ограничений, связанных с таким извещением, оно в зависимости от конкретных обстоятельств дела может быть произведено с использованием любых доступных средств связи, позволяющих контролировать получение информации лицом, которому оно направлено (судебной повесткой, телеграммой, телефонограммой, факсимильной связью и т.п.).

Лицо, в отношении которого ведется производство по делу, считается извещенным о времени и месте судебного рассмотрения и в случае, когда с указанного им места жительства (регистрации) поступило сообщение о том, что оно фактически не проживает по этому адресу".

Считаем данное положение применимым и к административным органам, поскольку в максимально короткие сроки обеспечить быстрое составление протокола иным способом просто невозможно.

Для соблюдения требований, предъявляемых статьями 25.4 и 28.2 КоАП РФ, на административном органе лежит обязанность по надлежащему извещению лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, о месте и времени составления протокола об административном правонарушении.

Поскольку КоАП РФ не содержит каких-либо ограничений, связанных с таким извещением, оно в зависимости от конкретных обстоятельств дела может быть произведено с использованием любых доступных средств связи, позволяющих контролировать получение информации лицом, которому оно направлено (телеграммой, телефонограммой, факсимильной связью и т.п.).

Таким образом, телеграмма, телефонограмма, факсограмма, составленные надлежащим образом и позволяющие контролировать получение информации лицом, которому оно направлено, могут являться доказательством надлежащего извещения.

Правомерность использования такой формы извещения лица, привлекаемого к административной ответственности, как факсограмма, телефонограмма, с учетом конкретных обстоятельств по делу и правовой позицией, изложенной в п. 2 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 02.06.2004 N 10 "О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях" и в пункте 6 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 N 5 "О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях", признается судом допустимой при соблюдении следующих условий:

1) должен вестись журнал учета исходящих телефонограмм и факсограмм. Текст и реквизиты (номер, дата) соответствующих телефонограмм, факсограмм, дата и время их отправки (по возможности - входящий номер извещения, присвоенный получателем телефонограммы или факсограммы), а также должность, Ф.И.О. передававшего извещение лица и должность, Ф.И.О. получившего извещение лица должны заноситься (подшиваться) в соответствующий журнал их учета. При этом заверенная должным образом выписка из соответствующего журнала (или заверенная копия соответствующей факсограммы или телефонограммы) должны прикладываться к материалам административного дела;

2) извещение должно подтверждаться. При этом должностное лицо, составившее протокол, должно подтвердить следующее:

- телефон или факс (как правило, приемной руководителя или его канцелярии), по которому отправляется извещение, должен принадлежать тому юридическому лицу, которому вменяется административное правонарушение. Доказательством такого подтверждения может служить соответствующая выписка из реестра юридического лица или индивидуального предпринимателя, выписка из учредительных документов юридического лица или иных удостоверяющих документов;

- фактическое отправление такого извещения. Доказательством такого подтверждения при отправлении факсограммы служит соответствующий отчет об отправке, а также должность, Ф.И.О. получившего извещение лица и время и дата отправки извещения; при отправлении телефонограммы - должность, Ф.И.О. получившего извещение лица и время и дата отправки извещения. При этом выписка из соответствующего журнала учета телефонограмм (факсограмм) также будет являться доказательством отправки извещения;

- получение такого извещения лицом, которому извещение адресовалось. Доказательством такого подтверждения будет являться наличие в телефонограмме (факсограмме) сведений о лице, принявшем такое извещение (должность, Ф.И.О. получившего извещение лица и время и дата получения извещения, по возможности - входящий номер извещения, присвоенный получателем телефонограммы или факсограммы).

При составлении протокола об административном правонарушении при надлежащем уведомлении и неявке нарушителей необходимо руководствоваться следующим положением. Так, в соответствии с п. 24 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 2 июня 2004 г. N 10 "О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях":

"24. При рассмотрении дел об оспаривании решений (постановлений) административных органов о привлечении к административной ответственности судам следует проверить, были ли приняты административным органом необходимые и достаточные меры для извещения лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, либо его законного представителя о составлении протокола об административном правонарушении в целях обеспечения возможности воспользоваться правами, предусмотренными статьей 28.2 КоАП РФ.

В целях КоАП РФ законными представителями юридического лица являются его руководитель, а также иное лицо, признанное в соответствии с законом или учредительными документами органом юридического лица (часть 2 статьи 25.4 КоАП РФ).

Указанный перечень законных представителей юридического лица является закрытым. В связи с этим судам необходимо учитывать, что представитель юридического лица, действующий на основании доверенности, в том числе руководитель его филиала или подразделения, законным представителем не является. Поэтому его извещение не может рассматриваться как извещение законного представителя.

Вместе с тем КоАП РФ допускает возможность участия в рассмотрении дела об административном правонарушении лица, действующего на основании доверенности, выданной надлежаще извещенным законным представителем, в качестве защитника. Такие лица допускаются к участию в производстве по делу об административном правонарушении с момента составления протокола об административном правонарушении и пользуются всеми процессуальными правами лица, в отношении которого ведется такое производство, включая предусмотренное частью 4 статьи 28.2 КоАП РФ право на представление объяснений и замечаний по содержанию протокола.

Суду при рассмотрении дел об административных правонарушениях следует учитывать, что доказательством надлежащего извещения законного представителя юридического лица о составлении протокола может служить выданная им доверенность на участие в конкретном административном деле. Наличие общей доверенности на представление интересов лица без указания на полномочия по участию в конкретном административном деле само по себе доказательством надлежащего извещения не является".

Указанные положения необходимо отражать и в протоколе об административном правонарушении в отношении юридического лица. Поэтому в графе "в присутствии законного представителя юридического лица" необходимо указывать его руководителя или иное лицо, признанное в соответствии с законом или учредительными документами органом юридического лица. Сведения об иных лицах, действующих от имени юридического лица на основании доверенности (как правило, главный инженер, механик, начальник участка цеха, юристы и т.д.), заносятся в графу "в присутствии защитника (представителя)".

Если протокол составляется в отсутствии лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, то обязательно этому лицу должна быть направлена копия протокола вместе с извещением о времени и месте рассмотрения дела (по ст. 8.41 КоАП РФ) заказным письмом с уведомлением. Если протокол составлен в отношении юридического лица - он направляется с пометкой "лично руководителю" по адресу нахождения юридического лица, если протокол составлен в отношении должностного лица - он направляется по месту его жительства.

Таким образом, извещение является надлежащим не только в том случае, если оно оформляется в установленном порядке, но также и в том случае, если оно было адресовано и направлено лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

В свою очередь, лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, может являться любой субъект административного правонарушения:

- гражданин;

- должностное лицо;

- индивидуальный предприниматель;

- юридическое лицо.

Извещение (письмо, факсограмма, телефонограмма и т.д.) о времени и месте составления протокола об административном правонарушении в отношении гражданина, должностного лица направляется по месту их жительства.

Извещение (письмо, факсограмм, телефонограмма и т.д.) о времени и месте составления протокола об административном правонарушении в отношении индивидуального предпринимателя и юридического лица направляется последним по месту их нахождения. Кроме того, протокол в отношении юридического лица направляется с пометкой "лично руководителю".

Выше было отмечено, что законными представителями юридического лица в соответствии со ст. 25.4 КоАП РФ являются:

- его руководитель,

а также

- иное лицо, признанное в соответствии с законом органом юридического лица;

- иное лицо, признанное в соответствии с учредительными документами органом юридического лица.

Рассмотрим статус законного представителя юридического лица поподробнее.

В зависимости от организационно-правовой формы юридического лица, согласно его учредительным документам, руководитель юридического лица может именоваться по-разному: генеральный директор, директор, руководитель, начальник и т.д.

Кто может подпадать под статус "иного лица, признанного в соответствии с законом органом юридического лица"?

Обратимся к гражданскому законодательству. В соответствии со статьей 91 Гражданского кодекса РФ и п. 1 статьи 32 Федерального закона "Об обществах с ограниченной ответственностью" высшим органом общества является общее собрание участников общества. При этом законодатель допускает возможность существования единственного учредителя общества с ограниченной ответственностью. В связи с чем единственный учредитель ООО, являясь по Федеральному закону "Об обществах с ограниченной ответственностью" высшим органом юридического лица, одновременно будет являться и законным представителем юридического лица (наряду с его руководителем).

Данный вывод подтверждается также Постановлением Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 11.05.2007 по делу N А53-15836/2006-С6-48. В частности, в данном Постановлении суд кассационной инстанции делает вывод, что подписывать протокол об административном правонарушении может как руководитель юридического лица, так и его единственный учредитель, которые по КоАП РФ являются законными представителями юридического лица.

В административной практике все чаще возникают вопросы по поводу правового статуса управляющей организации: какие функции и задачи она осуществляет, какими документами подтверждается ее правовое положение, какие права и обязанности приобретает управляющая организация перед управляемым юридическим лицом и перед третьими лицами и в отношении кого необходимо составлять протокол об административном правонарушении и оформлять иные документы по результатам проверки?

Действующим законодательством РФ предусмотрена возможность исполнения функций единоличного исполнительного органа юридического лица не физическим лицом - работником данного юридического лица (например, генеральным директором, директором, руководителем), а другой коммерческой организацией (управляющей организацией) или индивидуальным предпринимателем (управляющим).

О возможности передачи полномочий исполнительного органа хозяйственного общества другой коммерческой организации или индивидуальному предпринимателю (управляющему) по решению общего собрания акционеров говорится в ст. 103 ГК РФ. Дальнейшее развитие институт управляющих получил в специальных законах о хозяйственных обществах.

Так, согласно абз. 3 п. 1 ст. 69 Федерального закона "Об акционерных обществах" "по решению общего собрания акционеров полномочия единоличного исполнительного органа общества могут быть переданы по договору коммерческой организации (управляющей организации) или индивидуальному предпринимателю (управляющему). Решение о передаче полномочий единоличного исполнительного органа общества управляющей организации или управляющему принимается общим собранием акционеров только по предложению совета директоров (наблюдательного совета) общества".

Аналогичную норму содержит Федеральный закон "Об обществах с ограниченной ответственностью". В соответствии со ст. 42 Федерального закона "Об обществах с ограниченной ответственностью":

"Общество вправе передать по договору полномочия своего единоличного исполнительного органа управляющему, если такая возможность прямо предусмотрена уставом общества.

Договор с управляющим подписывается от имени общества лицом, председательствовавшим на общем собрании участников общества, утвердившем условия договора с управляющим, или участником общества, уполномоченным решением общего собрания участников общества".

Анализ вышеуказанных нормативных правовых актов позволяет делать следующие выводы:

1) полномочия единоличного исполнительного органа общества могут быть переданы только по решению общего собрания акционеров (общего собрания участников общества), для акционерных обществ такое решение принимается общим собранием акционеров только по предложению совета директоров (наблюдательного совета) общества;

2) по решению общего собрания акционеров (общего собрания участников общества) могут быть переданы только полномочия единоличного исполнительного органа общества (а не коллегиального органа и не полномочия Совета директоров (наблюдательного совета));

3) полномочия единоличного исполнительного органа могут быть переданы только коммерческой организации (по закону некоммерческим организациям передавать такие полномочия нельзя) или индивидуальному предпринимателю;

4) передача полномочий единоличного исполнительного органа общества происходит посредством заключения соответствующего договора.

На основании вышеизложенного соответственно выделяют юридическое лицо (управляемую организацию) и единоличный исполнительный орган юридического лица (управляющую организацию).

Права и обязанности, порядок деятельности единоличного исполнительного органа, принятие им решений по руководству текущей деятельностью закрепляются в уставе общества, внутренних документах и договоре, который заключается между обществом и лицом, осуществляющим функции его единоличного исполнительного органа.

Так, в соответствии с п. 3 ст. 40 ФЗ "Об обществах с ограниченной ответственностью":

"Единоличный исполнительный орган общества:

1) без доверенности действует от имени общества, в том числе представляет его интересы и совершает сделки;

2) выдает доверенности на право представительства от имени общества, в том числе доверенности с правом передоверия;

3) издает приказы о назначении на должности работников общества, об их переводе и увольнении, применяет меры поощрения и налагает дисциплинарные взыскания;

4) осуществляет иные полномочия, не отнесенные настоящим Федеральным законом или уставом общества к компетенции общего собрания участников общества, совета директоров (наблюдательного совета) общества и коллегиального исполнительного органа общества".

В соответствии с абз. 3 п. 2 ст. 69 Федерального закона "Об акционерных обществах":

"Единоличный исполнительный орган общества (директор, генеральный директор) без доверенности действует от имени общества, в том числе представляет его интересы, совершает сделки от имени общества, утверждает штаты, издает приказы и дает указания, обязательные для исполнения всеми работниками общества".

При этом единоличный исполнительный орган от имени общества вправе выдавать доверенности на право представительства от имени управляемой организации.

В соответствии со ст. 185 ГК РФ доверенность от имени юридического лица выдается за подписью его руководителя или иного лица, уполномоченного на это его учредительными документами, с приложением печати этой организации.

Таким образом, доверенность, выдаваемая управляющей организацией на представление интересов управляемой организации, должна быть выдана от имени управляемой организации с приложением печати управляемой организации.

Однако единоличный исполнительный орган управляющей организации может делегировать свои права по управлению управляемой организации другому лицу. В этом случае доверенность должна быть выдана от имени управляющей организации с приложением ее печати.

Таким образом, полномочия управляющей организации по управлению деятельностью общества осуществляют:

- ее органы, действующие на основании законодательства и ее учредительных документов;

- работники общества и управляющей организации, действующие на основании доверенностей, выданных уполномоченным органом управляющей организации от имени общества;

- иные лица, действующие на основании доверенностей, выданных уполномоченным органом управляющей организации от имени общества, если предоставление доверенностей таким лицам предусмотрено договором управления.

При этом, выполняя полномочия единоличного исполнительного органа общества, управляющая организация не будет являться его структурным подразделением, поэтому управляющая организация будет находиться с управляемой организацией в обязательственных (а не организационных) отношениях, возникающих из гражданско-правового договора.

Что касается привлечения виновного лица к административной ответственности.

На основании статьи 2.4 КоАП РФ должностными лицами юридического лица являются руководители и другие работники юридического лица, совершившие административные правонарушения в связи с выполнением ими организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций.

Соответственно, к административной ответственности в качестве должностного лица может быть привлечен не только руководитель постоянно действующего исполнительного органа юридического лица (директор, генеральный директор, президент и др.), осуществляющий руководство его текущей деятельностью, и иные работники юридического лица (статус которых подтверждается приказом о назначении на должность и приказом о возложении соответствующих обязанностей), но и в случае отсутствия постоянно действующего исполнительного органа юридического лица к административной ответственности в качестве должностного лица могут быть привлечены руководитель управляющей организации или управляющий - индивидуальный предприниматель, которым по решению общего собрания акционеров, участников могут быть переданы полномочия единоличного исполнительного органа юридического лица.

В последнем случае статус должностных лиц должен подтверждаться соответствующими документами:

1) протоколом общего собрания участников общества (либо протоколом общего собрания акционеров) о принятии решения о передаче полномочий единоличного исполнительного органа юридического лица управляющей организации или индивидуальному предпринимателю (управляющему);

2) соответствующим договором о передаче полномочий единоличного исполнительного органа юридического лица;

3) в некоторых случаях запрашиваются помимо вышеперечисленных и иные документы (доверенность - если ответственным по определенным вопросам является не руководитель управляющей организации, а иное назначенное им лицо; выписка из устава общества - раздел об исполнительных органах юридического лица; соответствующие внутренние документы о возложении соответствующих обязанностей на иных лиц и др.).

Права и обязанности, порядок деятельности единоличного исполнительного органа, принятие им решений по руководству текущей деятельностью закрепляются в уставе общества, внутренних документах (соответствующий протокол общего собрания, приказ, доверенность или иной документ) и договоре, который заключается между обществом и лицом, осуществляющим функции его единоличного исполнительного органа. Соответствующими документами также должно определяться ответственное по определенным вопросам (неисполнение которых вменяется виновному лицу) должностное лицо.

Зачастую при квалификации административного правонарушения встает вопрос об отсутствии события и состава административного правонарушения. Это в свою очередь, согласно ст. 24.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, является обстоятельством, исключающим производство по делу об административном правонарушении.

Таким образом, обеспечение реализации принципов Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, достижения цели наказания, гарантий соблюдения прав лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, зависит не только от правильной квалификации административного правонарушения. В этой связи особое значение приобретает установление и закрепление доказательственной базы в установленном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях порядке. В противном случае использование доказательств, полученных с нарушением закона, запрещено и производство по делу об административном правонарушении подлежит прекращению по основаниям, предусмотренным ст. 24.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Глава IV. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

ТЕХНОЛОГИЧЕСКОГО НАДЗОРА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

4.1. Эффективность технологического надзора и основные

тенденции его развития в Российской Федерации

Не секрет, что эффективная реализация прав, свобод, интересов человека и гражданина напрямую зависит от слаженной работы государственного аппарата. В свою очередь, положительные результаты деятельности органов государственной власти во многом предопределены отрегулированной законодательной и нормативной базой в соответствующих сферах деятельности. Отсутствие ее порождает многочисленные вопросы и споры не только между органами государственной власти разного уровня, но и между хозяйствующими субъектами и представителями власти.

Проведенный анализ действующей нормативной и технической базы, регулирующей отношения в сфере осуществления технологического надзора, показал, что она достаточно разрозненна и противоречива. Отсутствуют единые подходы к регулированию отношений в указанной сфере деятельности. На сегодняшний день отдельные виды надзорной деятельности в рамках технологического надзора регламентируются разнообразным по своему характеру и содержанию перечнем нормативных правовых актов, что само собой исключает единый подход в определении требований поднадзорных объектов. Эти и другие проблемы способствовали разработке основных направлений совершенствования государственной политики в области технологического надзора.

28 июля 2011 г. на заседании Президиума Правительства Российской Федерации была одобрена Концепция совершенствования государственной политики в области обеспечения промышленной безопасности с учетом необходимости стимулирования инновационной деятельности предприятий на период до 2020 года. Ее основой является переход к новому, качественному уровню модернизации производства, стимулирование бизнеса на внедрение новых технологий, обновление фондов оборудования, находящегося сейчас в большой степени износа.

В основе Концепции лежат положения следующих документов:

- Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. N 537;

- Федерального закона от 28 декабря 2010 г. N 390-ФЗ "О безопасности";

- Федерального закона от 21 июля 1997 г. N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов";

- Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. N 1662-р;

- Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 - 2013 годы, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июня 2011 г. N 1021-р.

Концепция совершенствования государственной политики в области обеспечения промышленной безопасности содержит основные подходы к совершенствованию политики в области обеспечения промышленной безопасности, предусматривающие выполнение мероприятий, нацеленных на совершенствование системы регулирования в указанной области, повышение прозрачности деятельности надзорных органов, снижение административных барьеров, разграничение полномочий в области промышленной безопасности между федеральными органами исполнительной власти, органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, в том числе в части осуществления контроля и надзора, а также стимулирование модернизации производств, инновационной деятельности предприятий и внедрение инноваций. Для достижения поставленных целей предлагается:

- создать систему прогнозирования, выявления, анализа и оценки рисков аварий на опасных производственных объектах, надежности систем обеспечения промышленной безопасности, последствий возможных аварий;

- сократить перечень и сформировать организационные механизмы классификации опасных производственных объектов по степени риска аварий и масштабу их последствий;

- дифференцировать методы регулирования в области промышленной безопасности;

- оптимизировать административные процедуры при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте и эксплуатации опасных производственных объектов;

- обеспечить непрерывную корректировку требований безопасности с учетом развития технологий, применяемых на опасных производственных объектах;

- создать благоприятные условия для модернизации основных производственных фондов, внедрения инновационных производственных технологий, уникального оборудования и материалов;

- сформировать комплекс мер государственной поддержки разработки, реализации и внедрения российских технологий обеспечения промышленной безопасности;

- обеспечить повышение уровня квалификации работников организаций, эксплуатирующих опасные производственные объекты;

- обеспечить открытость информации о состоянии промышленной безопасности и доступность требований промышленной безопасности;

- интенсифицировать международное сотрудничество в области промышленной безопасности.

Концепция совершенствования государственной политики в области обеспечения промышленной безопасности является важнейшим вопросом стратегического планирования деятельности государства в области промышленной и энергетической безопасности, диктующим изменение подходов надзорных органов.

Идея Концепции:

- передача некоторых полномочий и функций иным органам регулирования безопасности, например, декларирование безопасности объекта - самим предпринимателям;

- дифференциация опасных производственных объектов;

- пересмотр перечня опасных производственных объектов, исключив многие объекты из указанной категории (например, лифты, относящиеся к объектам жилищно-коммунального хозяйства);

- за счет сокращения поднадзорных объектов усилится контрольно-надзорная функция Ростехнадзора, направленная на обеспечение надежного уровня промышленной безопасности:

- предполагается заменить единой государственной экспертизой иные разрешительные документы в области промышленной безопасности и другие.

Реализация Концепции будет осуществляться в два этапа.

На первом этапе (2011 - 2014 годы) будут решены задачи по созданию (совершенствованию, актуализации) необходимой нормативной базы обеспечения промышленной безопасности, инфраструктуры обеспечения промышленной безопасности, в том числе уточнения критериев отнесения объектов к классам опасности и совершенствования системы определения остаточного ресурса безопасной эксплуатации, что позволит провести категорирование и идентификацию опасных производственных объектов, уточнить предмет и способы осуществления государственного надзора в зависимости от степени риска аварий и масштаба их последствий, создать новые механизмы подтверждения безопасности опасных объектов.

В результате создания правовой основы будет обеспечено определение остаточного ресурса эксплуатации основного технологического оборудования опасных производственных объектов, формирование, наполнение и актуализация необходимыми сведениями информационной базы данных, отражающей объективное состояние промышленной безопасности опасных объектов.

Наряду с разграничением ответственности между государством и субъектами экономической деятельности в сфере промышленной безопасности одним из мероприятий будет являться создание экономических стимулов обеспечения промышленной безопасности для собственников опасных производственных объектов и эксплуатирующих организаций.

Важнейшим мероприятием первого этапа является совершенствование контрольной (надзорной) деятельности и системы предоставления государственных услуг гражданам и юридическим лицам в рамках реализации распоряжения Правительства Российской Федерации от 2 августа 2011 г. N 1371-р.

Итогом выполнения мероприятий первого этапа будет формирование эффективной системы государственного регулирования промышленной безопасности, создание правовых и организационных условий для развития инфраструктуры обеспечения безопасности.

На втором этапе (2015 - 2020 годы) будет продолжено осуществление мероприятий по повышению уровня промышленной безопасности. Основной акцент будет сделан на развитие инфраструктуры обеспечения безопасности, совершенствование технических требований безопасности, осуществление государственного надзора за безопасностью в соответствии с целевыми ориентирами и показателями повышения безопасности опасных производственных объектов.

Реализация указанной Концепции способствовала принятию целого ряда документов: Плана мероприятий по совершенствованию контрольно-надзорных и разрешительных функций и оптимизации предоставления государственных услуг, оказываемых Ростехнадзором, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 02.08.2011 N 1371-р; Плана законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2012 год, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 28.12.2011 N 2425-р; ратификации Федеральным законом от 30.11.2011 N 366-ФЗ Конвенции о предотвращении крупных промышленных аварий (Конвенции N 174).

Итогом утвержденных документов явилась разработка проекта Федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" и иные законодательные акты Российской Федерации".

Основной целью законопроекта является комплексное совершенствование законодательства Российской Федерации в области обеспечения промышленной безопасности опасных производственных объектов для повышения эффективности правового регулирования, устранения избыточных административных барьеров для осуществления инвестиционной и производственной деятельности в сфере промышленного производства, других отраслях экономики. Принятие законопроекта создаст стимулы к модернизации отечественной экономики и одновременно надежному управлению технологическими и экономическими рисками производственной деятельности.

На сегодняшний день положения законопроекта обсуждаются с научным и предпринимательским сообществом: рабочей группой по разработке законопроекта с участием представителей общественных объединений предпринимателей и работодателей (состав утвержден на заседании Комиссии Правительства РФ по законопроектной деятельности 26.03.2012); Общественным советом Ростехнадзора; антикоррупционной экспертизой; общественным обсуждением с использованием сети Интернет; оценкой регулирующего воздействия; конференцией общероссийских объединений предпринимателей и работодателей (РСПП, "Деловая Россия", отраслевые ассоциации) и другими.

Государственное регулирование в сфере промышленной безопасности в Российской Федерации с середины 1990-х годов базируется на принципах и требованиях промышленной безопасности, сформированных в предыдущие периоды, недостаточно соответствующих изменению модели развития национальной экономики.

В первую очередь установление единообразных требований и механизмов обеспечения промышленной безопасности привело к недостаточности государственного регулирования в отношении объектов, безопасность которых имеет существенное значение для граждан, общества и государства, и избыточности государственного регулирования в отношении объектов, не имеющих такого значения.

При этом отсутствуют эффективные стимулы для обновления основных фондов организаций, эксплуатирующих опасные производственные объекты. Кроме того, действующая система обеспечения промышленной безопасности не учитывает особенностей осуществления научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, опытно-промышленного производства.

Основные новации законопроекта:

- уточнение критериев идентификации опасных производственных объектов;

- классификация опасных производственных объектов по 4 классам опасности;

- дифференциация мер обеспечения промышленной безопасности;

- исключение избыточных и дублирующих требований промышленной безопасности;

- исключение барьеров для применения инновационной технологии;

- приведение в соответствии с требованиями Конвенции МОТ о предотвращении крупных промышленных аварий (Конвенции N 174) основания для пересмотра декларации промышленной безопасности.

Законопроектом уточняются критерии идентификации опасных производственных объектов. Вводится классификация опасных производственных объектов, учитывающая степень риска возникновения аварии и масштабы их возможных последствий, гармонизированная с законодательством Европейского союза. В соответствии с данной классификацией все опасные производственные объекты будут разделены на четыре класса опасности:

1 класс - объекты чрезвычайно высокой опасности;

2 класс - объекты высокой опасности;

3 класс - объекты средней опасности;

4 класс - объекты низкой опасности.

В зависимости от класса к опасным производственным объектам будут применимы различные требования промышленной безопасности.

Исключение избыточных и дублирующих требований промышленной безопасности, с одной стороны, и снижение рисков техногенных аварий на опасных производственных объектах - с другой, будут осуществляться путем дифференциации мер обеспечения промышленной безопасности по классам опасных производственных объектов.

В отношении опасных производственных объектов 1 класса опасности будет реализован режим непрерывного надзора. Плановые проверки организаций, осуществляющих эксплуатацию опасных производственных объектов 1 и 2 классов опасности, будут проводиться не чаще одного раза в год, 3 класса опасности - одного раза в три года. Плановые проверки опасных производственных объектов 4 класса опасности производиться не будут.

Для организаций, эксплуатирующих опасные производственные объекты 1 и 2 классов опасности, станет обязательным создание систем управления промышленной безопасностью и охраной труда.

Сфера обязательного декларирования промышленной безопасности будет ограничена опасными производственными объектами 1 и 2 классов опасности.

Законопроектом предусматриваются следующие исключения избыточных и дублирующих требований:

- исключение функции Ростехнадзора по выдаче разрешений на применение технических устройств на опасных производственных объектах;

- исчерпывающий перечень случаев и видов технических устройств, подлежащих экспертизе промышленной безопасности (до принятия соответствующих технических регламентов);

- уведомительный порядок начала деятельности по эксплуатации опасного производственного объекта 4 класса опасности;

- объединение лицензируемых видов деятельности;

- разработка планов мероприятий по локализации и ликвидации последствий аварий только на опасных производственных объектах 1 - 3 классов опасности;

- исключение многочисленных оснований для изменения декларации промышленной безопасности;

- исключение экспертиз промышленной безопасности проектной документации на капитальный ремонт опасного производственного объекта.

Планируется исключить обязанность разработки планов мероприятий по локализации и ликвидации последствий аварий на опасных производственных объектах 4 класса опасности.

Вводится уведомительный порядок начала деятельности по эксплуатации опасных производственных объектов 4 класса опасности.

Кроме того, законопроектом предусматривается объединить два лицензируемых вида деятельности (эксплуатация взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов), что позволит лицензиатам сократить издержки, связанные с необходимостью получения двух лицензий.

Исключается функция федерального органа исполнительной власти в области промышленной безопасности по выдаче разрешений на применение технических устройств на опасных производственных объектах. На период до принятия технических регламентов, устанавливающих иные формы оценки соответствия конкретных типов технических устройств обязательным требованиям, данные технические устройства будут подлежать экспертизе промышленной безопасности. В целях устранения коррупционных рисков при осуществлении надзорной деятельности вводится исчерпывающий перечень случаев, при которых необходимо проведение экспертизы промышленной безопасности, а также устанавливается полномочие Правительства Российской Федерации по утверждению перечня технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах.

Для осуществления проектирования и эксплуатации опасных производственных объектов в режиме опытно-промышленного производства, при проведении научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ законопроектом предусматривается возможность установления федеральными нормами и правилами промышленной безопасности случаев, при которых возможно опытное применение технических устройств на опасном производственном объекте без проведения экспертизы промышленной безопасности при условии соблюдения параметров технологического процесса, отклонения от которых могут привести к аварии на опасном производственном объекте.

Законопроект предусматривает приведение в соответствие с требованиями статьи 11 Конвенции о предотвращении крупных промышленных аварий (Конвенции N 174) оснований для внесения изменений в декларации промышленной безопасности. В большинстве случаев декларация промышленной безопасности опасного производственного объекта должна будет формироваться один раз в пять лет, подводить итог по всем изменениям, произошедшим со времени предоставления предшествующей декларации, и комплексно фиксировать новое состояние объекта.

Уточняется правовая основа обеспечения промышленной безопасности на континентальном шельфе Российской Федерации.

В целях приведения в соответствие с проектируемыми положениями Федерального закона "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" законопроектом предусмотрено внесение изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации, Градостроительный кодекс Российской Федерации, Федеральные законы от 30.11.1995 N 187-ФЗ "О континентальном шельфе Российской Федерации", от 21.07.1997 N 117-ФЗ "О безопасности гидротехнических сооружений", от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля", от 27.07.2010 N 225-ФЗ "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте", от 04.05.2011 N 99-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности".

Предусмотрено поэтапное введение в силу отдельных положений законопроекта, учитывающее необходимость перерегистрации действующих опасных производственных объектов в государственном реестре, а также плановые сроки подготовки нормативных актов Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти.

В целом принятие законопроекта позволит:

1) качественно повысить эффективность государственного регулирования в области промышленной безопасности;

2) создать действенные стимулы для модернизации национальной экономики и одновременно надежного управления технологическими рисками производственной деятельности;

3) устранить избыточные административные барьеры при осуществлении инвестиционной и производственной деятельности в отраслях промышленного производства;

4) существенно снизить неоправданные издержки организаций, эксплуатирующих или предполагающих эксплуатацию опасных производственных объектов, на выполнение формальных требований и административных процедур.

Реформирование государственной политики в области обеспечения промышленной безопасности должно сопровождаться не только теми изменениями, которые последуют в Федеральном законе "О промышленной безопасности опасных производственных объектов". Инвентаризации должен подлежать целый ряд нормативной и технической документации, который не соответствует не только планируемым изменениям, но и ныне действующему российскому законодательству не только в части определения требований поднадзорных объектов, но и в части осуществления государственного контроля (надзора). Необходимо учитывать, что ряд действующих на сегодняшний день нормативов были приняты в начале 90-х годов 20 столетия, некоторые из них - во времена СССР. Изменения должны коснуться не только законодательства в области промышленной безопасности, но и иных сфер законодательства, регулирующих иные надзорные деятельности в области технологического надзора, а также иных отраслей российского законодательства и отдельных нормативных правовых актов разной юридической силы, так или иначе участвующих в регулировании отношений в сфере технологического надзора. Речь идет о градостроительном законодательстве, о законодательстве в области обеспечения энергетической эффективности и электроэнергетике, о законодательстве в области безопасности гидротехнических сооружений, о законодательстве, регламентирующем порядок осуществления государственного контроля и надзора, и др.

При этом предстоящие изменения не должны ориентироваться исключительно на систему, структуру и полномочия Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору. Выводя объект из поднадзорной деятельности Ростехнадзора, необходимо обеспечить безопасность дальнейшей эксплуатации указанных категорий объектов, определив конкретные требования, запреты и ограничения по его эксплуатации, а также органы или организации, осуществляющих функции по его контролю, механизм и порядок осуществления подобных мероприятий по контролю. В противном случае в борьбе с административными издержками и барьерами незащищенными останутся постоянные пользователи указанных объектов, а это - значительная часть населения России. Необходимо определиться с видом контроля и иными методами государственного регулирования. Либерализация рынка и фактическое устранение государственного регулирования экспертной деятельности могут привести к фактически безнадзорной деятельности экспертных организаций, подходящих к выполнению своих функций формально, что недопустимо, особенно в условиях российского менталитета. В каждой из стран - участниц Европейского союза существует некий закон или свод правил, определяющий требования к обеспечению безопасности при установке, обслуживании, эксплуатации опасного промышленного оборудования, проведении инспекций и т.д. Например, в Германии данную роль играют постановление о промышленной безопасности и закон об охране труда. В данных нормативных документах, в частности, приведены требования к обеспечению безопасности со стороны работодателя. Работодатель, в частности, обязан проводить периодические инспекции опасного производственного оборудования, результаты которых предоставляются при необходимости внешним надзорным органам. Другой вид обязательной инспекции - периодическая инспекция, проводимая внешним органом по оценке соответствия. Практически во всех случаях, согласно общеевропейским требованиям, это организация - участник рынка экспертных услуг, прошедшая аккредитацию и являющаяся членом одного или нескольких профессиональных объединений <144>.

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

<144> По материалам доклада, сделанного на семинаре, который проходил в Ростехнадзоре 24 - 25 августа 2010 г. Информация о семинаре опубликована в журнале "Безопасность труда в промышленности". 2010. N 9. С. 60 - 61.

К сожалению, институт саморегулируемых организаций достаточно новый в России, не успел получить должной правовой регламентации, такой, как, например, в ряде стран Европейского союза. Вместе с тем ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства и прекращение избыточного госрегулирования входят в основные задачи административной реформы: уменьшить число лицензируемых видов деятельности, постепенно замещая их саморегулированием; ввести техническое регулирование; создать широкую сеть технических экспертов и т.д. Курс на развитие системы саморегулирования теперь взят и в области промышленной безопасности. В настоящее время в России крайне важным представляется включение в обязательные требования к членам саморегулируемых экспертных организаций наличия обязательного подтверждения компетентности (аккредитации) в области экспертизы промышленной безопасности и аттестации работников в области промышленной безопасности.

4.2. Реформирование системы и структуры федеральных

органов исполнительной власти, осуществляющих

технологический надзор (видение автора)

Стоит обратить внимание еще на один момент в рамках осуществления технологического надзора.

Несмотря на то, что в рамках технологического надзора государственный экологический надзор не осуществляется, в виду передачи Федеральной службе по надзору в сфере природопользования функций Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору в 2008 году - по контролю и надзору в сфере охраны окружающей среды в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия (в том числе в области обращения с отходами производства и потребления) <145>, в 2010 году - в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия, в области обращения с отходами и государственной экологической экспертизы <146>, вместе с тем в полном наименовании уполномоченного федерального органа на осуществление технологического надзора продолжает оставаться формулировка "экологический надзор". Ростехнадзор согласно Положению продолжает осуществлять отдельные полномочия в сфере охраны окружающей среды: контроль и надзора за соблюдением в пределах своей компетенции требований законодательства РФ в области обращения с радиоактивными отходами; выдает разрешения на выбросы и сбросы радиоактивных веществ в окружающую среду; устанавливает нормативы предельно допустимых выбросов радиоактивных веществ в атмосферный воздух и нормативы допустимых сбросов радиоактивных веществ в водные объекты. Вместе с тем они ничтожны малы.

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

<145> См.: Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 г. N 724 "Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти" // Российская газета. N 100. 13.05.2008.

<146> См.: Указ Президента РФ от 23.06.2010 N 780 "Вопросы Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору".

Как выяснили выше, по общему правилу не допускается осуществление иных видов государственного надзора при строительстве, реконструкции объектов капитального строительства, кроме как государственного строительного надзора.

Таким образом, органом государственного строительного надзора в рамках государственного строительного надзора осуществляется среди прочих видов надзорной деятельности, за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, и государственный экологический надзор. Однако в должной степени и мере в рамках строительного надзора экологический надзор не реализуется.

Так, реализуя возложенные на органы государственного строительного надзора задачи по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений законодательства о градостроительной деятельности, уполномоченный орган исполнительной власти помимо организации и проведения проверок, принимает предусмотренные законодательством Российской Федерации меры по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, среди которых наиболее эффективными и действенными значатся меры по привлечению виновных лиц к административной ответственности.

Вместе с тем Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях значительно ограничивает органы исполнительной власти, уполномоченные на осуществление государственного строительного надзора, в реализации полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ, и рассмотрению соответствующих дел об административных правонарушениях.

Так, на основании статей 23.56 и 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях должностные лица органов государственного строительного надзора уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных:

- статьей 9.4 КоАП РФ - нарушение обязательных требований в области строительства и применения строительных материалов (изделий);

- статьей 9.5 КоАП РФ - нарушение установленного порядка строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства, ввода его в эксплуатацию;

- частью 3 статьи 9.16 КоАП РФ - несоблюдение при проектировании, строительстве, реконструкции, капитальном ремонте зданий, строений, сооружений требований энергетической эффективности, требований их оснащенности приборами учета используемых энергетических ресурсов;

- статьей 14.44 КоАП РФ - недостоверное декларирование соответствия продукции;

- статьей 17.7 КоАП РФ - невыполнение законных требований прокурора, следователя, дознавателя или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении;

- статьей 17.9 КоАП РФ - заведомо ложные показание свидетеля, пояснение специалиста, заключение эксперта или заведомо неправильный перевод;

- статьей 17.16 КоАП РФ - клевета в отношении судьи, присяжного заседателя, прокурора, следователя, лица, производящего дознание, судебного пристава;

- частью 1 статьи 19.4 КоАП РФ - неповиновение законному распоряжению или требованию должностного лица органа, осуществляющего государственный контроль (надзор);

- статьей 19.4.1 КоАП РФ - воспрепятствование законной деятельности должностного лица органа государственного контроля (надзора);

- частью 6 статьи 19.5 КоАП РФ - невыполнение в установленный срок законного предписания уполномоченных на осуществление государственного строительного надзора федерального органа исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

- частью 15 статьи 19.5 КоАП РФ - невыполнение изготовителем (исполнителем, продавцом, лицом, выполняющим функции иностранного изготовителя), органом по сертификации или испытательной лабораторией (центром) в установленный срок законного решения, предписания федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов к продукции, в том числе к зданиям и сооружениям, либо к продукции (впервые выпускаемой в обращение продукции) и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации или утилизации;

- статьей 19.6 КоАП РФ - непринятие мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения;

- статьей 19.7 КоАП РФ - непредставление сведений (информации);

- статьей 19.26 КоАП РФ - заведомо ложное заключение эксперта;

- статьей 19.33 КоАП РФ - невыполнение требований о представлении образцов продукции, документов или сведений, необходимых для осуществления государственного контроля (надзора) в сфере технического регулирования;

- частью 1 статьи 20.25 КоАП РФ - уклонение от исполнения административного наказания.

Как видим, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях не уполномочивает должностных лиц органов государственного строительного надзора на составление протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных главой 8 КоАП РФ, - административных правонарушений в области охраны окружающей среды и природопользования.

Здесь не совсем понятна логика законодателя. С одной стороны, законодатель наделяет органы государственного строительного надзора полномочием на осуществление проверки исполнения требований в разных сферах жизнедеятельности и областях общественных отношений, в том числе в сфере охраны окружающей среды, предполагая при этом профессиональную подготовленность и уровень знаний инспекторского состава в соответствующих сферах деятельности. С другой стороны, законодатель ограничивает органы государственного строительного надзора и их должностных лиц в возможностях применения соответствующих мер воздействия на нарушителей напрямую, создавая определенные административные и процедурные сложности, так называемые барьеры для чиновников.

Так, для того, чтобы привлечь виновное лицо к административной ответственности за несоблюдение экологических требований при осуществлении градостроительной деятельности и эксплуатации предприятий, сооружений или иных объектов по статье 8.1 КоАП РФ или за несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами по статье 8.2 КоАП РФ, которые могут быть выявлены в ходе проверки в рамках государственного строительного надзора, уполномоченные должностные лица органов государственного строительного надзора направляют соответствующие материалы дела (акт по результатам проверки, предписание и т.д.) в орган государственного контроля (надзора), должностные лица которого уполномочены составлять протоколы и рассматривать дела об административных правонарушениях указанной категории. Для последних поступившие материалы, содержащие данные, указывающие на событие административного правонарушения, становятся поводом к возбуждению дела об административном правонарушении. Окончательные решения, принятые должностными лицами иных органов государственного контроля (надзора) по результатам рассмотрения таких материалов дела об административном правонарушении, одновременно являясь результатом проверки при осуществлении государственного строительного надзора, должны учитываться и фиксироваться в соответствующих материалах и делах органа государственного строительного надзора. Однако действующие нормативные правовые акты и административные регламенты, определяющие последовательность исполнения функций по осуществлению государственного строительного надзора, подобной административной процедуры не предусматривают. Кроме того, отсутствуют и соответствующие административные регламенты взаимодействия органов государственного контроля (надзора).

С аналогичными проблемами может столкнуться и орган государственного экологического надзора, осуществляющий экологический надзор в электроэнергетике.

Именно поэтому интегрированный подход (проникновение эколого-правовых норм во все сферы жизнедеятельности) необходим как при соблюдении хозяйствующими субъектами установленных законодательством требований, так и при осуществлении исполнительными органами государственной власти контрольно-надзорных функций. Тем более что на основании таких принципов, как презумпция экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности; обязательность оценки воздействия на окружающую среду при принятии решений об осуществлении хозяйственной и иной деятельности; обеспечение снижения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в соответствии с нормативами в области охраны окружающей среды, которого можно достигнуть на основе использования наилучших существующих технологий с учетом экономических и социальных факторов, должна осуществляться любая хозяйственная и иная деятельность, оказывающая воздействие на окружающую среду.

Понятно, что экологизация правовых норм в российском законодательстве приемлет европейский опыт регулирования отношений, о чем свидетельствует программа сотрудничества Европейского союза и Российской Федерации в части гармонизации экологических стандартов. При этом общая политика по охране окружающей среды является одной из самых важных сфер деятельности Европейского союза, а охрана окружающей среды является задачей всей деятельности Европейского союза.

В российском правовом пространстве принцип обеспечения энергетической и экологической безопасности определяется среди общих принципов организации экономических отношений и основы государственной политики в сфере электроэнергетики и среди основных принципов государственного регулирования и контроля в электроэнергетике <147>, а требования промышленной безопасности в том числе должны соответствовать нормам в области охраны окружающей среды, экологической безопасности <148>.

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

<147> См.: статьи 6 и 21 Федерального закона от 26.03.2003 N 35-ФЗ.

<148> См.: статья 3 Федерального закона от 21.07.1997 N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов".

Однако имплементация эколого-правовых норм должна происходить не только в разных отраслях российского законодательства, но и в системе и структуре государственных органов исполнительной власти при разграничении полномочий. Однако здесь существует тонкая грань между наделением полномочиями и их дублированием. При этом проблемы разграничения полномочий в сфере охраны окружающей среды до сих пор продолжают оставаться актуальными и неразрешенными, становясь предметом исследования ученых-правоведов <149>.

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

<149> См., например: Тихомирова Л.А. Концептуальные основы совершенствования механизма разграничения компетенции Российской Федерации и ее субъектов в области охраны окружающей среды: Монография. М.: ИД "АТИСО", 2011. 184 с. (11, 5 п.л.); Тихомирова Л.А. Разграничение предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов в области охраны окружающей среды: проблемы реализации: Монография. Казань: Изд-во "Фолиантъ", 2010. 470 с. (29, 5 п.л.); Тихомирова Л.А. Законодательство Российской Федерации об охране окружающей среды: проблемы реализации: Монография. М.: ИД "АТИСО", 2008. 225 с. (14 п.л.).

Система органов государственного экологического контроля (надзора) за последние двадцать лет также претерпела существенные изменения. При этом реформирование коснулось всей системы государственного управления в сфере охраны окружающей среды. Функции государственного экологического контроля с определенной периодичностью переходили от одного к нескольким органам исполнительной власти. В рамках проводимого исследования были выделены этапы становления и развития органов государственного экологического контроля (надзора), на некоторых из которых хотелось бы остановиться поподробнее: 1-ый этап - 1990 год; 2-ой этап - 1992 год; 3-ий этап - 1996 год; 4-ый этап - 1999 год; 5-ый этап - март 2004 года; 6-ой этап - май 2004 года; 7-ой этап - 2008 год; 8-ой этап - 2010 год; 9-ый - этап - 2011 год.

Законом РСФСР от 14.07.1990 "О республиканских министерствах и государственных комитетах РСФСР" <150> в сфере охраны окружающей среды и природопользования были определены следующие органы: Государственный комитет РСФСР по экологии и природопользованию, Министерство лесного хозяйства РСФСР, Государственный комитет РСФСР по геологии и использованию топливно-энергетических и минерально-сырьевых ресурсов. Далее - Указом Президента РСФСР от 28.11.1991 N 242 "О реорганизации центральных органов государственного управления РСФСР" на базе упраздненных Министерства экологии и природопользования РСФСР, Министерства лесного хозяйства РСФСР, Государственного комитета по геологии и использованию недр и Комитета по водному хозяйству при Совете Министров РСФСР было образовано Министерство экологии и природных ресурсов РСФСР, которое Постановлением Правительства Российской Федерации от 07.07.1992 N 468 было признано специально уполномоченным органом государственного управления в области охраны окружающей среды.

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

<150> Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. N 7. Ст. 100.

В конце 1992 года Министерство переименовывается. Согласно Положению о Министерстве охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации, утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 18.12.1992 N 996 <151>, Минприроды России и его подразделения на местах являлись специально уполномоченными органами государственного управления в области охраны окружающей среды и природных ресурсов. Одной из основных задач Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов России являлась организация и осуществление государственного контроля в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов. В этот период Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов России координировало деятельность Федеральной службы лесного хозяйства России, Федеральной службы России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральной службы геодезии и картографии России по вопросам, отнесенным к компетенции Минприроды России, в соответствии с положениями об этих органах. Комитет Российской Федерации по геологии и использованию недр и Роскомвод являлись самостоятельными центральными органами исполнительной власти, осуществляющими государственный контроль в соответствующей сфере деятельности.

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

<151> Собрание актов Президента и Правительства РФ. 18.01.1993. N 3. Ст. 172.

В последующем (в период с 1994 года по 1996 год) Комитет по геологии и использованию недр и Роскомвод входят в систему специально уполномоченных государственных органов в области охраны окружающей природной среды в порученной им сфере управления, и их деятельность в этой части координируется Министерством охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации.

Согласно новому Положению о Министерстве охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации, утв. Постановлением Правительства РФ от 23.04.1994 N 375 <152>, Минприроды России являлось федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственное управление и координацию деятельности в области охраны окружающей среды, регулирования природопользования, обеспечения экологической безопасности. При этом Минприроды России и его территориальные органы являлись специально уполномоченными государственными органами Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды. Среди основных задач Министерство организовывало и осуществляло государственный контроль в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов, а также за соблюдением норм экологической безопасности, а именно: государственный контроль за использованием и охраной земель, недр, поверхностных и подземных вод, атмосферного воздуха (в том числе за осуществлением мер по предотвращению истощения озонового слоя атмосферы), лесов и иной растительности, животного мира (в том числе рыбных запасов), природных ресурсов континентального шельфа и морской экономической зоны Российской Федерации, а также по другим вопросам в области охраны окружающей среды и природных ресурсов.

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

<152> СЗ РФ. 16.05.1994. N 3. Ст. 211.

Указом Президента Российской Федерации от 14.08.1996 N 1177 Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов России, Комитет по водному хозяйству и Комитет по геологии и использованию недр были упразднены и на их базе образовано Министерство природных ресурсов Российской Федерации и Государственный комитет Российской Федерации по охране окружающей среды.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.05.1997 N 643 утверждается Положение о Государственном комитете РФ по охране окружающей среды <153>, согласно которому Госкомэкология России являлась специально уполномоченным государственным органом в области охраны окружающей природной среды, осуществляющим государственный экологический контроль, государственную экологическую экспертизу, а в последующем - государственный контроль за охраной атмосферного воздуха, государственный контроль за использованием, воспроизводством и охраной отдельных видов природных ресурсов, государственный контроль за деятельностью в области обращения с отходами - в пределах своей компетенции.

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

<153> СЗ РФ. 02.06.1997. N 22. Ст. 2605.

Между тем Министерство природных ресурсов России также согласно Положению являлось специально уполномоченным государственным органом в области охраны окружающей природной среды, однако с оговоркой - "в пределах своей компетенции". При этом основными задачами Министерства были обеспечение и проведение в пределах своей компетенции государственного контроля за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, использованием и охраной водных объектов, т.е. контроля в области использования определенного природного ресурса <154>.

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

<154> СЗ РФ. 28.10.1996. N 44. Ст. 5019.

Указом Президента Российской Федерации от 17.05.2000 N 867 "О структуре федеральных органов исполнительной власти" Госкомэкология России и Федеральная служба лесного хозяйства упраздняются, а их функции передаются Министерству природных ресурсов Российской Федерации.

Согласно Положению о Министерстве природных ресурсов Российской Федерации, утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 25.09.2000 N 726 <155>, Министерство природных ресурсов России являлось специально уполномоченным государственным органом в области охраны окружающей природной среды, а также в других сферах деятельности и осуществляло как государственный экологический контроль, так и иные виды государственного контроля в сфере природопользования.

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

<155> СЗ РФ. 02.10.2000. N 40. Ст. 3971.

В марте 2004 года коренные изменения коснулись в том числе органов государственного экологического контроля. Указом Президента Российской Федерации от 09.03.2004 N 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" <156> образовываются Федеральная служба по надзору в сфере экологии и природопользования; Федеральное агентство водных ресурсов; Федеральное агентство лесного хозяйства; Федеральное агентство по недропользованию, находящиеся в ведении Министерства природных ресурсов Российской Федерации.

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

<156> Российская газета. N 50. 12.03.2004.

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 апреля 2004 г. N 161 "Вопросы Федеральной службы по надзору в сфере экологии и природопользования" <157> Федеральная служба по надзору в сфере экологии и природопользования являлась федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере экологии и природопользования. В этот период функции по контролю и надзору в сфере охраны окружающей среды осуществляло только одно ведомство.

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

<157> Российская газета. N 74. 09.04.2004.

В мае 2004 года Федеральная служба по надзору в сфере экологии и природопользования преобразовывается в Федеральную службу по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор), а Федеральная служба по технологическому надзору и Федеральная служба по атомному надзору преобразованы в Федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор).

В период с 2004 года по май 2008 года государственный экологический контроль осуществляли два ведомства - Росприроднадзор и Ростехнадзор, критерием разграничения которого являлась установленная сфера ведения и регулируемая область общественных отношений <158>. Ростехнадзор осуществлял государственный экологический контроль в части, касающейся ограничения техногенного негативного воздействия, в том числе в области обращения с отходами производства и потребления и в области охраны атмосферного воздуха. Росприроднадзор осуществлял государственный экологический контроль в сфере природопользования: в области охраны, использования и воспроизводства объектов животного мира, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения, а также среды их обитания; в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения; за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр; за использованием и охраной водных объектов (федеральный государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов) и др.

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

<158> См. подробнее: Тихомирова Л.А. Разграничение предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов в области охраны окружающей среды: проблемы реализации. Казань, 2010. С. 271 - 318.

Другое дело, что законодательством Российской Федерации не была разграничена сфера ведения Ростехнадзора и Росприроднадзора, а критерии определения границ полномочий были размыты. На практике получалось, что одни и те же объекты хозяйственной деятельности формально могли подпадать и под объект контроля Ростехнадзора, и под объект контроля Росприроднадзора. Не вторгаясь в сферу российского законодательства и не устраняя соответствующие проблемы, в 2008 году, а позднее и в 2010 году был осуществлен очередной этап в реформировании системы государственного управления в сфере охраны окружающей среды. Ростехнадзор вначале лишается оставленных за ним функций по контролю в соответствующей сфере деятельности, а затем и функций в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия, в области обращения с отходами и государственной экологической экспертизы.

Так, Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 г. N 724 "Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти" <159> в системе и структуре федеральных органов исполнительной власти произошли серьезные изменения. Министерство природных ресурсов Российской Федерации преобразовывается в Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, в чьем ведении находились такие ведомства, как Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды; Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор); Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору; Федеральное агентство водных ресурсов; Федеральное агентство по недропользованию. Из подчинения Министерства природных ресурсов и экологии России уходит Федеральное агентство лесного хозяйства. Вместе с тем в ведение Министерства природных ресурсов и экологии перешли две службы, ранее руководство деятельностью которых осуществляло Правительство Российской Федерации: Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды и Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору. В связи с переподчинением федеральных органов исполнительной власти изменился и перечень их полномочий.

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

<159> Российская газета. N 100. 13.05.2008.

Согласно измененному Положению о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору Ростехнадзор в определенных сферах деятельности осуществлял:

- функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности (кроме экологического надзора, который полностью перешел к Росприроднадзору);

- специальные функции в сфере охраны окружающей среды в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия;

- функции по организации и проведению государственной экологической экспертизы федерального уровня.

При этом "специальные функции" Положением не раскрывались и не конкретизировались. Кроме того, в разделе II Положения перечислялись лишь полномочия Ростехнадзора, перечень которых оставался открытым. Таким образом, Положение о Ростехнадзоре предоставляло возможность федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации определять иные полномочия Ростехнадзора (см. п. 5.12 Положения).

Исходя из того, что "специальные функции" не конкретизировались (а указывалась лишь сфера применения специальных функций - в сфере охраны окружающей среды и в области государственной безопасности), можно было сделать вывод о том, что в рамках специальных функций возможно проведение проверок и соответственно осуществление мероприятий по контролю. Данный вывод подтверждался следующими положениями.

Согласно разделу II Положения о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, Ростехнадзор осуществлял более 10 видов полномочий, из которых 10 - применимы в сфере охраны окружающей среды.

Следует обратить внимание на то, что "полномочия по осуществлению контроля и надзора", указанные в п. 5.3.1, и "полномочия по проведению проверок (инспекций) соблюдения юридическими и физическими лицами требований законодательства Российской Федерации, нормативных правовых актов, норм и правил в установленной сфере деятельности", указанные в п. 5.3.8, - самостоятельные, поскольку указаны в разных пунктах Положения.

Так, согласно Положению о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, Ростехнадзор на основании федеральных законов, актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации осуществлял следующие полномочия в сфере охраны окружающей среды:

1) контроль и надзор за (п. 5.3.1):

- соблюдением в пределах своей компетенции требований законодательства Российской Федерации в области обращения с радиоактивными отходами (п. 5.3.1.12);

- полнотой и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий в области государственной экологической экспертизы с правом направления предписаний об устранении выявленных нарушений, а также о привлечении к ответственности должностных лиц, исполняющих обязанности по осуществлению переданных полномочий (п. 5.3.1.15);

2) в соответствии с законодательством Российской Федерации лицензирование деятельности в области использования атомной энергии, а также лицензирование других видов деятельности, отнесенных к компетенции Службы (п. 5.3.2);

3) выдачу разрешений (п. 5.3.3):

- на выбросы и сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду и на вредные физические воздействия на атмосферный воздух (п. 5.3.3.5);

- на трансграничное перемещение отходов, озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции (п. 5.3.3.6);

4) утверждение нормативов образования отходов и лимитов на их размещение (п. 5.3.4);

5) ведение государственного учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду и вредное воздействие на атмосферный воздух (п. 5.3.6);

6) ведение государственного кадастра отходов и государственного учета в области обращения с отходами, а также проведение работ по паспортизации опасных отходов (п. 5.3.7);

7) проведение проверок (инспекций) соблюдения юридическими и физическими лицами требований законодательства Российской Федерации, нормативных правовых актов, норм и правил в установленной сфере деятельности (п. 5.3.8);

8) организацию и проведение в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, государственной экологической экспертизы федерального уровня (п. 5.3.10);

9) функции главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание Службы и реализацию возложенных на Службу функций (п. 5.5);

10) иные полномочия в установленной сфере деятельности, если такие полномочия предусмотрены федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации (п. 5.12).

Таким образом, при реализации раздела II Положения необходимо было обратить внимание на следующее.

"Полномочия по осуществлению контроля и надзора", которые указаны в пункте 5.3.1 Положения, не отождествимы с "функциями по контролю и надзору", которые указаны в абз. 1 п. 1 Положения.

Во-первых, в рамках "функций по контролю и надзору" осуществлялись как полномочия по осуществлению контроля и надзора, так и иные полномочия, например по выдаче разрешений, по осуществлению лицензирования и т.д. Данный вывод вытекает из содержания абз. 1 п. 1 Положения, который определил Ростехнадзор только как орган по осуществлению в определенных сферах деятельности функций по контролю и надзору и специальных функций.

Во-вторых, понятие "функции по контролю и надзору" и понятие "специальные функции" - собирательные и не ограничиваются только теми полномочиями, которые указаны в Положении о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору. Для определения рамок осуществления "функций по контролю и надзору" и рамок осуществления "специальных функций" необходимо оперировать к иным нормативным правовым актам, которые регулируют определенную сферу общественных отношений, относящуюся к компетенции Ростехнадзора.

В-третьих, при реализации "специальных функций" могли осуществляться полномочия по проведению проверок и осуществлению мероприятий по контролю. Данный вывод вытекает на основании следующих положений.

Согласно Федеральному закону от 08.08.2001 N 128-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" <160>, а также Постановлению Правительства Российской Федерации от 26.01.2006 N 45 "Об организации лицензирования отдельных видов деятельности" <161>, Постановлению Правительства Российской Федерации от 26.08.2006 N 524 "Об утверждении Положения о лицензировании деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению отходов 1 - 4 класса опасности" <162> Ростехнадзор осуществлял лицензирование деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов. В свою очередь, понятие "лицензирование" ст. 2 Федерального закона от 08.08.2001 N 128-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" раскрывает следующим образом:

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

<160> Российская газета. N 153 - 154. 10.08.2001.

<161> СЗ РФ. 06.02.2006. N 6. Ст. 700.

<162> СЗ РФ. 04.09.2006. N 36. Ст. 3832.

"лицензирование - мероприятия, связанные с предоставлением лицензий, переоформлением документов, подтверждающих наличие лицензий, приостановлением действия лицензий в случае административного приостановления деятельности лицензиатов за нарушение лицензионных требований и условий, возобновлением или прекращением действия лицензий, аннулированием лицензий, контролем лицензирующих органов за соблюдением лицензиатами при осуществлении лицензируемых видов деятельности соответствующих лицензионных требований и условий, ведением реестров лицензий, а также с предоставлением в установленном порядке заинтересованным лицам сведений из реестров лицензий и иной информации о лицензировании".

В соответствии с п. 1 ст. 12 ФЗ от 08.08.2001 N 128-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности", п. 9 Положения о лицензировании деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов, утв. Постановлением Правительства РФ от 26.08.2006 N 524, лицензирующий орган проводит:

- проверку полноты и достоверности сведений, содержащихся в документах, представленных в соответствии с пунктом 5 Положения о лицензировании деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов (в отношении соискателя лицензии при принятии решения о предоставлении лицензии);

- проверку возможности выполнения соискателем лицензии лицензионных требований и условий (в отношении соискателя лицензии при принятии решения о предоставлении лицензии);

- проверку соблюдения лицензиатом лицензионных требований и условий при осуществлении деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов (в отношении лицензиата после получения им соответствующей лицензии).

В соответствии с Перечнем главных администраторов доходов федерального бюджета (приложение 6 к Федеральному закону от 24.07.2007 N 198-ФЗ "О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов" <163>) главным администратором платы за негативное воздействие на окружающую среду является Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору.

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

<163> СЗ РФ. 30.07.2007. N 31. Ст. 3995.

В свою очередь, полномочия администраторов доходов бюджета устанавливаются Бюджетным кодексом Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ <164>. Так, согласно ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации:

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

<164> СЗ РФ. 03.08.1998. N 31. Ст. 3823.

"администратор доходов бюджета - орган государственной власти (государственный орган), орган местного самоуправления, орган местной администрации, орган управления государственным внебюджетным фондом, Центральный банк Российской Федерации, бюджетное учреждение, осуществляющие в соответствии с законодательством Российской Федерации контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты, начисление, учет, взыскание и принятие решений о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей, пеней и штрафов по ним, являющихся доходами бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, если иное не установлено настоящим Кодексом".

Таким образом, в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации администратор платы осуществляет следующие функции (полномочия): контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в бюджет платы за негативное воздействие на окружающую среду; начисление платы за негативное воздействие на окружающую среду в установленном порядке; учет платы за негативное воздействие на окружающую среду в установленном порядке; взыскание платы за негативное воздействие на окружающую среду в бюджет; принятие решений о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей, пеней и штрафов по ним.

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 01.02.2006 N 54 "О государственном строительном надзоре в Российской Федерации" <165> на Ростехнадзор возложены функции по осуществлению государственного строительного надзора. В соответствии со ст. 65 Федерального закона от 10.01.2002 N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" "в случае, если при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства предусмотрено осуществление государственного строительного надзора, государственный контроль в области охраны окружающей среды (государственный экологический контроль) осуществляется в рамках государственного строительного надзора органами исполнительной власти, уполномоченными на осуществление государственного строительного надзора, в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности".

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

<165> СЗ РФ. 13.02.2006. N 7. Ст. 774.

Кроме того, Ростехнадзор в целях реализации полномочий в установленной сфере деятельности имел право:

1) проводить в пределах своей компетенции необходимые расследования, организовывать проведение необходимых исследований, испытаний, экспертиз, анализов и оценок, а также научных исследований по вопросам осуществления контроля и надзора в установленной сфере деятельности (п. 6.2);

2) применять предусмотренные законодательством Российской Федерации меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленные на недопущение и (или) пресечение нарушений юридическими лицами и гражданами обязательных требований в установленной сфере деятельности, а также меры по ликвидации последствий указанных нарушений (п. 6.6).

На основании вышеизложенного можно сделать следующий вывод.

Реализуя специальные функции в сфере охраны окружающей среды в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия, Ростехнадзор и его территориальные органы, в соответствии с Положением о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.07.2004 N 401 <166>, Федеральным законом от 08.08.2001 N 128-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" <167>, Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.01.2006 N 45 "Об организации лицензирования отдельных видов деятельности" <168>, Бюджетным кодексом Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ <169>, с Перечнем главных администраторов доходов федерального бюджета (приложение 6 к Федеральному закону от 24.07.2007 N 198-ФЗ "О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов" <170>), Постановлением Правительства Российской Федерации от 01.02.2006 N 54 "О государственном строительном надзоре в Российской Федерации" <171>, а также иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, уполномочен был осуществлять:

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

<166> СЗ РФ. 09.08.2004. N 32. Ст. 3348.

<167> Российская газета. N 153 - 154. 10.08.2001.

<168> СЗ РФ. 06.02.2006. N 6. Ст. 700.

<169> СЗ РФ. 03.08.1998. N 31. Ст. 3823.

<170> СЗ РФ. 30.07.2007. N 31. Ст. 3995.

<171> СЗ РФ. 13.02.2006. N 7. Ст. 774.

- нормирование в области охраны окружающей среды (выдача и согласование соответствующих эколого-разрешительных документов);

- лицензирование деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов (мероприятия, связанные с предоставлением лицензий; переоформлением документов, подтверждающих наличие лицензий; приостановлением действия лицензий в случае административного приостановления деятельности лицензиатов за нарушение лицензионных требований и условий; возобновлением или прекращением действия лицензий; аннулированием лицензий; контролем лицензирующих органов за соблюдением лицензиатами при осуществлении лицензируемых видов деятельности соответствующих лицензионных требований и условий, а именно: проверкой полноты и достоверности сведений; проверкой возможности выполнения соискателем лицензии лицензионных требований и условий; проверкой соблюдения лицензиатом лицензионных требований и условий; ведением реестров лицензий; а также с предоставлением в установленном порядке заинтересованным лицам сведений из реестров лицензий и иной информации о лицензировании);

- администрирование платы за негативное воздействие на окружающую среду (контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты, начисление, учет, взыскание и принятие решений о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей, пеней и штрафов по ним, являющихся доходами бюджетов бюджетной системы Российской Федерации);

- государственный строительный надзор (в случае, если при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства предусмотрено осуществление государственного строительного надзора, государственный контроль в области охраны окружающей среды (государственный экологический контроль) осуществляется в рамках государственного строительного надзора органами исполнительной власти, уполномоченными на осуществление государственного строительного надзора, в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности).

В свою очередь, осуществляя функции лицензирующего органа, администратора платы за негативное воздействие на окружающую среду, органа, уполномоченного на осуществление государственного строительного надзора, Ростехнадзор и его территориальные органы уполномочены были проводить соответствующие мероприятия по контролю, проверке (инспекции) соблюдения юридическими и физическими лицами требований законодательства Российской Федерации, нормативных правовых актов, норм и правил в установленной сфере деятельности.

Как видим, за Ростехнадзором оставалась часть контрольных функций в области охраны окружающей среды, несмотря на то что осуществление государственного экологического контроля было возложено исключительно на Росприроднадзор. Однако реализация оставшихся за Ростехнадзором функций значительно затруднялась. Объясняется это следующими причинами.

Являясь администратором платы за негативное воздействие на окружающую среду и владея всей информацией о поступлении указанных платежей и о плательщиках, в то же время Ростехнадзор не уполномочен был в силу Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях привлекать к административной ответственности по статье 8.41 - за невнесение в установленные сроки платы за негативное воздействие на окружающую среду. Поскольку в соответствии со статьями 23.29 и 28.3 КоАП РФ это отнесено к компетенции органов, осуществляющих государственный экологический контроль.

Осуществляя государственный экологический контроль в рамках государственного строительного надзора, Ростехнадзор не уполномочен был в силу Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях привлекать к ответственности за административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования, предусмотренные главой 8 КоАП РФ.

Кроме того, осуществляя нормирование в области охраны окружающей среды (выдачу и согласование соответствующих эколого-разрешительных документов), Ростехнадзор не уполномочен был осуществлять контрольные мероприятия за соблюдением выданных им же разрешений.

Вместе с тем функции экологического контроля в полном объеме согласно Положению о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования, утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.07.2004 N 400 <172>, возлагались на Росприроднадзор.

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

<172> СЗ РФ. 09.08.2004. N 32. Ст. 3347.

Таким образом, Росприроднадзор должен был осуществлять государственный экологический контроль, а Ростехнадзор - функции по организации и проведению государственной экологической экспертизы федерального уровня, а также специальные функции в сфере охраны окружающей среды в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия. При этом осуществление Ростехнадзором специальных функций вызывало определенные вопросы и соответственно - сложности в реализации предоставленных полномочий. Ни Положение о Ростехнадзоре, ни иные нормативные правовые акты не раскрывали содержание специальных функций. И лишь комплексный анализ федерального законодательства позволял говорить о том, что Ростехнадзор уполномочен был осуществлять: лицензирование деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов (позже - лицензирование деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению отходов 1 - 4 классов опасности); администрирование платы за негативное воздействие на окружающую среду; государственный строительный надзор; нормирование в области охраны окружающей среды; а также осуществлять функции по организации и проведению государственной экологической экспертизы. Кроме того, за Ростехнадзором согласно Положению о нем оставались полномочия по проведению проверок (инспекций) соблюдения юридическими и физическими лицами требований законодательства Российской Федерации, нормативных правовых актов, норм и правил в установленной сфере деятельности.

Учитывая вышеизложенное, а также то, что экологический контроль до недавнего времени определялся лишь Федеральным законом от 10.01.2002 N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" как система мер, направленная на предотвращение, выявление и пресечение нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, обеспечение соблюдения субъектами хозяйственной и иной деятельности требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды, совершенно справедливо можно было делать выводы о том, что Ростехнадзор продолжал осуществлять государственный экологический контроль. Однако под другим наименованием и со значительными ограничениями.

27 мая 2010 года под председательством Президента Российской Федерации Д.А. Медведева было проведено заседание Президиума Государственного совета по вопросам совершенствования государственного регулирования в сфере охраны окружающей среды. На заседании обсуждался ряд важных экологических проблем, в числе которых - разграничение компетенции (распределение полномочий) и реформирование системы государственного управления в указанной сфере.

По итогам заседания Президиума Государственного совета по экологии Минприроды России было поручено разработать основы экологической политики Российской Федерации на период до 2030 года, работа над которыми ведется в настоящее время.

Вскоре последовал Указ Президента России от 23 июня 2010 г. N 780 "Вопросы Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору", в соответствии с которым, во-первых, Ростехнадзор уходит из подчинения Министерства природных ресурсов и экологии России, руководство деятельностью которого вновь стало осуществлять Правительство России, во-вторых, Росприроднадзору передаются функции Ростехнадзора в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия, в области обращения с отходами и государственной экологической экспертизы. Во исполнение данного Указа Президента России Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 сентября 2010 г. N 717 <173> были внесены изменения в ряд постановлений Правительства Российской Федерации по вопросам полномочий Министерства природных ресурсов и экологии России, Ростехнадзора и Росприроднадзора.

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

<173> Постановление Правительства РФ от 13.09.2010 N 717 "О внесении изменений в некоторые постановления Правительства Российской Федерации по вопросам полномочий Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору".

Указанными нормативными правовыми актами Ростехнадзор лишается функций (полномочий) в сфере охраны окружающей среды в полном объеме.

Проведенный сравнительно-правовой анализ действовавших и действующих нормативных правовых актов, устанавливающих систему и структуру федеральных органов исполнительной власти, позволил выявить следующую динамику реформирования государственного управления в сфере охраны окружающей среды, в результате которого полномочия в области охраны окружающей среды неоднократно перераспределялись между разными органами исполнительной власти.

В период с 1992 г. по 2010 г. с периодичностью в четыре года функции специально уполномоченного органа в области охраны окружающей среды осуществляли одновременно либо два органа (1996 г. - Министерство природных ресурсов Российской Федерации и Госкомэкология; май 2004 г. - Росприроднадзор и Ростехнадзор), либо один (1992 г. - Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации; 2000 г. - Министерство природных ресурсов Российской Федерации; март 2004 г. - Федеральная служба по надзору в сфере экологии и природопользования; 2008 г. - по настоящий день - Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации и находящийся в его ведении Росприроднадзор).

На наш взгляд, логика перераспределения полномочий между федеральными органами исполнительной власти прослеживалась только в мае 2004 года, когда было создано два ведомства - Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор) и Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор). Так, была осуществлена попытка распределения полномочий исходя из сфер регулируемых общественных отношений. На Ростехнадзор возлагался комплекс полномочий в области охраны окружающей среды, на Росприроднадзор - в области природопользования. Именно в этот период идея разграничения законодательства об охране окружающей среды и законодательства в области природопользования была положена в основу государственного управления. Однако отсутствие четких критериев разграничения некоторых полномочий между федеральными органами исполнительной власти не позволило реализовать их должным образом. На основании вышеизложенного считаем целесообразным создание федерального органа исполнительной власти, сочетающего в себе функции контроля в области охраны окружающей среды и промышленной безопасности, руководство деятельностью которого осуществлял бы Президент Российской Федерации.

В 2011 году в связи с реформированием государственного контроля и надзора некогда существовавший государственный экологический контроль стал государственным экологическим надзором.

На сегодняшний день Федеральная служба по надзору в сфере природопользования является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственный экологический надзор <174>. Однако отдельные виды надзорной деятельности в рамках экологического надзора могут осуществлять и иные исполнительные органы государственной власти.

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

<174> См.: Положение о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования, утв. Постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 N 400.

Следует обратить внимание на то, что по своей структуре государственный экологический надзор представляет собой комплексный вид надзорной деятельности, состоящей из нескольких видов надзора. Так, согласно части 2 статьи 65 Федерального закона от 10.01.2002 N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" государственный экологический надзор включает в себя:

- государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр;

- государственный земельный надзор;

- государственный надзор в области обращения с отходами;

- государственный надзор в области охраны атмосферного воздуха;

- государственный надзор в области охраны водных объектов;

- государственный экологический надзор на континентальном шельфе Российской Федерации;

- государственный экологический надзор во внутренних морских водах и в территориальном море Российской Федерации;

- государственный экологический надзор в исключительной экономической зоне Российской Федерации;

- государственный экологический надзор в области охраны озера Байкал;

- федеральный государственный лесной надзор;

- федеральный государственный надзор в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания;

- федеральный государственный контроль (надзор) в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов;

- федеральный государственный охотничий надзор;

- государственный надзор в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий.

Из перечисленных видов надзорной деятельности Федеральная служба по надзору в сфере природопользования осуществляет контроль и надзор:

- в области охраны, использования и воспроизводства животного мира, находящегося на особо охраняемых природных территориях федерального значения, а также среды его обитания;

- в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения;

- за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр;

- за использованием и охраной водных объектов;

- за соблюдением законодательства РФ и международных норм и стандартов в области морской среды и природных ресурсов внутренних морских вод, территориального моря, в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе;

- за рациональным использованием минеральных и живых ресурсов на континентальном шельфе;

- государственный земельный контроль в пределах своих полномочий;

- за соблюдением требований законодательства РФ в области охраны окружающей среды, в том числе в области охраны атмосферного воздуха и обращения с отходами;

- за использованием, охраной, защитой, воспроизводством лесов на землях особо охраняемых природных территорий федерального значения.

Согласно Положению о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования, утв. Постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 N 400, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере природопользования, а также в пределах своей компетенции в области охраны окружающей среды, в том числе в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия, в области обращения с отходами (за исключением радиоактивных отходов) и государственной экологической экспертизы.

Кроме того, отдельные виды надзорной деятельности в рамках экологического надзора осуществляют другие федеральные органы исполнительной власти.

Так, например, Федеральное агентство лесного хозяйства осуществляет государственный лесной контроль и надзор на землях лесного фонда в отношении лесничеств и лесопарков, в лесах, расположенных на землях обороны и безопасности <175>, а Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии - государственный земельный контроль <176>.

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

<175> См.: пункт 5.4.18 Положения о Федеральном агентстве лесного хозяйства, утв. Постановлением Правительства РФ от 23.09.2010 N 736.

<176> См.: пункт 5.1.14 Положения о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утв. Постановлением Правительства РФ от 01.06.2009 N 457.

В таком виде государственный экологический надзор приобретает комплексный характер и не сосредоточивается в рамках одного ведомства. Исходя из изложенного, ни Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, ни любой другой федеральный орган исполнительной власти не осуществляет экологический надзор в полном объеме, который определен Федеральным законом от 10.01.2002 N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды". Напротив, обозначенные выше федеральные органы исполнительной власти осуществляют конкретный вид контрольно-надзорной деятельности в составе государственного экологического надзора. Поэтому было бы ошибочным отождествлять государственный экологический надзор с конкретным ведомством. Вместе с тем это не было учтено ни в Постановлении Правительства РФ от 30.07.2004 N 400 "Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 года N 370", устанавливающем в пункте 2 то, что Федеральная служба по надзору в сфере природопользования является "федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственный контроль в области охраны окружающей среды (федеральный государственный экологический контроль)" <177>, ни в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, определяющем в статье 23.29 полномочия органов, осуществляющих государственный экологический контроль.

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

<177> Обращает на себя внимание тот факт, что по состоянию на 31 мая 2012 года Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 N 400 "Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 года N 370" не было приведено в соответствие с Федеральным законом от 18.07.2011 N 242-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля".

Учитывая комплексный и собирательный характер государственного экологического надзора, не должно считаться дублированием полномочий, когда один и тот же вид надзора осуществляется разными ведомствами в пределах своей компетенции (например, когда государственный земельный надзор осуществляется и Федеральной службой по надзору в сфере природопользования, и Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии), а также когда разные виды надзорной деятельности в рамках государственного экологического надзора осуществляются разными ведомствами (например, когда надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр осуществляется Федеральной службой по надзору в сфере природопользования, а государственный лесной контроль и надзор на землях лесного фонда - Федеральным агентством лесного хозяйства).

Исходя из изложенного, не являлись дублированием полномочий и осуществляемые ранее Федеральной службой по надзору в сфере природопользования и Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору полномочия по контролю в сфере охраны окружающей среды и природопользования.

Потенциально рассматривая экологический надзор в составе технологического надзора, хотелось бы обратить внимание еще на один момент.

Структура государственного экологического надзора, представленная Федеральным законом от 10.01.2002 N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды", состоит из 14-ти видов государственного экологического надзора. Пять из них можно отнести к сфере охраны окружающей среды (государственный надзор в области обращения с отходами и государственный надзор в области охраны атмосферного воздуха; государственный экологический надзор на континентальном шельфе Российской Федерации; государственный экологический надзор во внутренних морских водах и в территориальном море Российской Федерации; государственный экологический надзор в исключительной экономической зоне Российской Федерации), остальные - к сфере природопользования.

Обращает также на себя внимание тот факт, что в систему государственного экологического надзора не вошли государственный надзор в области экологической экспертизы, надзор в области платы за негативное воздействие на окружающую среду. Вместе с тем институт экологической экспертизы, а также институт платы за негативное воздействие на окружающую среду входят в систему законодательства об охране окружающей среды.

Основываясь на концепции разграничения экологического законодательства на природоохранное и природоресурсное, учитывая при этом положительный опыт прошлых лет, предлагаем следующую структуру государственного экологического надзора:

1) государственный экологический надзор в сфере охраны окружающей среды:

- надзор в сфере платы за негативное воздействие на окружающую среду;

- надзор в области экологической экспертизы;

- надзор в области охраны атмосферного воздуха;

- надзор в области обращения с отходами производства и потребления;

- государственный экологический надзор в рамках государственного строительного надзора;

- надзор за соблюдением соискателями лицензий и лицензиатами при осуществлении деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке и размещению отходов 1 - 4 классов опасности соответствующих лицензионных требований и условий;

- государственный экологический надзор на континентальном шельфе Российской Федерации;

- государственный экологический надзор во внутренних морских водах и в территориальном море Российской Федерации;

- государственный экологический надзор в исключительной экономической зоне Российской Федерации;

2) государственный экологический надзор в сфере природопользования:

- государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр;

- государственный земельный надзор;

- государственный надзор в области охраны водных объектов;

- государственный экологический надзор в области охраны озера Байкал;

- федеральный государственный лесной надзор;

- федеральный государственный надзор в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания;

- федеральный государственный контроль (надзор) в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов;

- федеральный государственный охотничий надзор;

- государственный надзор в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий.

Считаем, что последующая передача функций по осуществлению государственного экологического надзора в сфере охраны окружающей среды органу, осуществляющему технологический надзор, будет правильным решением. Проведенный в настоящей работе анализ осуществления отдельных видов надзорной деятельности в рамках технологического надзора указывает на необходимость осуществления в рамках технологического надзора и экологического надзора.