

Н. В. Данилова

## ПРОБЛЕМЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПРОВЕРОК И РЕЙДОВЫХ ОСМОТРОВ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО НАДЗОРА

N. V. Danilova

## PROBLEMS OF DIFFERENTIATION OF CHECKS AND INSPECTIONS RAID AT THE STATE ENVIRONMENTAL SUPERVISION

Рейдовые осмотры являются важной составляющей государственного экологического надзора в силу того, что большинство экологических правонарушений могут быть выявлены только таким путем. Однако действующее законодательство регулирует их недостаточно, создавая возможности злоупотреблений со стороны должностных лиц органов государственного контроля, с одной стороны, и снижая его эффективность — с другой. В частности, имеет место практика обхода требований Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» путем подмены проверок рейдовыми осмотрами. Поэтому актуальным является вопрос разграничения рейдовых осмотров и проверок. На основе проведенного исследования автор предлагает критерии разграничения оснований назначения и проведения проверок и рейдовых осмотров. Также излагает свою позицию относительно содержания рейдовых осмотров, т.е. допускаемых мероприятий по контролю.

**Ключевые слова:** государственный контроль, государственный надзор, экологический контроль, экологический надзор, проверка, рейдовый осмотр, основания проверки, мероприятия по контролю.

*Inspections raid are an important part of state environmental supervision due to the fact that the majority of environmental offenses can only be detected in this way. However, current legislation regulates not enough, creating the possibility of abuse by officials of state control on the one hand, and reduces its effectiveness — on the other. In particular, the practice of bypassing the requirements of the Federal Law «On protection of rights of legal entities and individual entrepreneurs in the exercise of state control (supervision) and municipal control» of December 26, 2008 by substitution checks raid inspections. So urgent is the delineation of inspections raid and checks. On the basis of the study the author offers criteria for distinguishing the reasons and purpose of checks and inspections raid. Also it sets out its position on the control measures that constitute the raid inspections*

**Keywords:** state control, government supervision, environmental control, environmental supervision, check, inspection raid, base inspection, control measures.

Институт государственного контроля (надзора) всегда находился в фокусе внимания юридической науки. Не ослабевает интерес к нему и в настоящее время. В современных исследованиях рассматриваются как вопросы общего плана, такие как выявление сущности правовой при-

роды этого явления, развитие понятийного аппарата, повышение эффективности государственного контроля, формы взаимодействия государственного и общественного контроля [3; 6—8], так и отдельные практические аспекты. Большое количество работ посвящено выявлению





особенностей отдельных видов государственного контроля [1; 2; 4].

Следует отметить, что государство в последние годы уделяет повышенное внимание к совершенствованию законодательного регулирования в этой сфере, о чем свидетельствуют многочисленные изменения и дополнения Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (далее — Закон № 294). Как отмечают авторы аналитического доклада «О состоянии системы государственного контроля в Российской Федерации», «магистральным направлением упорядочивания многочисленных и разнородных процессов по данному направлению взаимодействия государства с бизнесом и гражданами явилась попытка унификации (с установленным исчерпывающим перечнем четко описанных исключений) процедурных вопросов проведения контрольно-надзорных мероприятий на уровне федерального закона» [5, с. 3]. Цель установления таких единых правил вполне понятна и оправдана. Унификация призвана обеспечить прозрачность и понятность административных процедур прежде всего для субъектов предпринимательской деятельности, исключить возможность административного усмотрения, а значит снизить коррупциогенные факторы в этой области.

Однако стремление упорядочить процедуру контрольно-надзорных мероприятий в итоге привело к тому, что единственной допускаемой Законом № 294 формой контроля стала проверка. Иные формы контроля в этом законе просто не были регламентированы. Невнятное же упоминание в ч. 3. ст. 1 Закона № 294 о мероприятиях по контролю, при проведении которых не требуется взаимодействие органов контроля и проверяемых субъектов, не только не разрешало проблему, но и усугубляло ее. Фактически эта норма стала основой для широкого ведомственного нормотворчества. Так, в Положение о государственном надзоре в области охраны и использования водных объектов (утв. Постановлением Правительства РФ) ввело такую форму контроля как патрулирование водных объектов в целях выявления и пресечения нарушений юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами обязательных требований и незаконного использования водных объектов и территории их водоохранных зон. Положение о федеральном государственном надзоре в

области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания говорит о регулярных обследованиях (рейдах) территории среды обитания объектов животного мира (утв. Постановлением Правительства РФ от 05.06.2013 № 476). Положение о федеральном государственном пожарном надзоре в лесах предусматривает патрулирование лесов (утв. Постановлением Правительства РФ от 05.06.2013 № 476). Положение об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов (утв. Постановлением Правительства РФ от 25.12.2012 № 1394) также наряду с проверкой упоминает, никак их особо не именуя, некие мероприятия по контролю.

Заметим, что само по себе проведение таких рейдовых мероприятий нельзя назвать противоправной практикой. Они не просто допустимы, без них невозможно выявить такие нарушения в экологической сфере, как самовольное пользование природными ресурсами, незаконная рубка лесов, незаконная охота и рыболовство, нарушение режима особо охраняемых природных территорий, водоохранных зон, режима общедоступности природных объектов, незаконное размещение отходов (свалки) и многие другие. Проверки же, регламентированные Законом № 294, имеют объективное ограничение: они могут быть назначены и проведены только в отношении заранее известных субъектов. Кроме того, в силу ограниченности предмета регулирования Закона № 294 (он распространяется только на отношения с участием субъектов предпринимательской деятельности — юридических лиц и индивидуальных предпринимателей) с помощью проверки нельзя выявить нарушения, совершаемые гражданами. Без рейдовых мероприятий (патрулирования, осмотра территорий, обследований и пр.) здесь явно не обойтись.

Другое дело, что рейдовые мероприятия необходимо поставить в определенные процессуальные рамки с тем, чтобы обеспечить защиту интересов общества в сохранении благоприятной окружающей среды, имущественных интересов государства — собственника природных объектов, с одной стороны, и создать гарантии защиты интересов бизнеса — с другой. Правовые пробелы в данном вопросе делают природопользователей юридически беспомощными в случае недобросовестности должностных лиц. Последствия как нельзя более верно оценил

О.О. Солдатенков: «В дальнейшем при отстаивании своих прав организация может столкнуться с нетривиальной задачей доказывания отрицательных фактов (например, если в материалах административного дела присутствует произвольно составленный акт осмотра территории лесного участка, в котором зафиксированы якобы имеющиеся место нарушения). В ходе «традиционной» проверочной процедуры свои возражения хозяйствующий субъект может зафиксировать в самом акте проверки либо в акте осмотра, составляемом в рамках ст. 27.8 КоАП РФ, что сразу снижает доказательственную ценность таких материалов. При рейдовом осмотре односторонний акт фиксирует некое состояние природного объекта на момент такого осмотра с одновременным указанием на причастность к этому состоянию природопользователя. Доказывать его несоответствие действительности ретроспективно весьма непростое дело» [9, с. 45].

Одновременно, имеет место и неопределенность относительно возможности применения органами контроля мер государственного принуждения к нарушителю. Так, из действующего законодательства неясно, вправе ли по результатам рейдового мероприятия должностное лицо выдать обязательное для исполнения предписание об устранении правонарушения. Судебная практика по этому вопросу весьма противоречива. В одних случаях выдача предписания признается незаконной<sup>1</sup>, в других — вполне обоснованной<sup>2</sup>. Зачастую судами не принимаются в качестве допустимых доказательства акты рейдовых осмотров при привлечении виновных к административной ответственности<sup>3</sup>.

В 2014 году законодатель предпринял попытку урегулировать данный вопрос. Федеральным законом от 14.10.2014 № 307-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного

<sup>1</sup> См., напр.: Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 12.05.2015 № 17АП-3822/2015-АК по делу № А50-24869/2014.

<sup>2</sup> См., напр.: Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 19.03.2015 № 17АП-105/2015-АК по делу № А60-37529/2014.

<sup>3</sup> См., напр.: Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 30.03.2015 по делу № А74-7185/2014.

контроля (надзора) и муниципального контроля» в Закон № 294 были внесены изменения. Было скорректировано определение мероприятий по контролю, их перечень был дополнен рейдовыми осмотрами, обследованиями (п. 5 ст. 2). Также в законе появилась дополнительная ст. 13.2 «Плановые (рейдовые) осмотры». Данной статьей регламентированы следующие вопросы.

1. Прямо указано, кто вправе проводить такие рейдовые осмотры, это уполномоченные должностные лица органов государственного контроля (надзора), муниципального контроля, действующие в пределах своей компетенции.

2. Определены объекты осмотра, это а) территории и акватории (особо охраняемые природные территории, лесные участки, охотничьи угодья, земельные участки, акватории водоемов, районов внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации), б) транспортные средства в процессе их эксплуатации (суда и иные плавучие средства, находящиеся на внутренних водных путях и в акваториях портов, во внутренних морских водах, в территориальном море, исключительной экономической зоне Российской Федерации, автомобильный и городской наземный электрический транспорт, самоходные машины и другие виды техники, подвижной состав железнодорожного транспорта, воздушные суда).

3. Сформулировано основание проведения рейдового осмотра, это плановое (рейдовое) задание уполномоченного органа.

4. Порядок процессуального оформления таких заданий и результатов осмотров прямо не урегулирован, делается отсылка к федеральным ведомственным, региональным и муниципальным нормативным актам. В настоящее время такие акты приняты Министерством природных ресурсов и экологии РФ (Приказ Минприроды России от 31.08.2015 № 373 «Об утверждении порядка оформления и содержание плановых (рейдовых) заданий на проведение плановых (рейдовых) осмотров, обследований лесных участков, порядок оформления результатов таких осмотров, обследований», Приказ Минприроды России от 25.05.2015 № 237 «Об утверждении порядка оформления и содержания плановых (рейдовых) заданий на проведение плановых (рейдовых) осмотров, обследований особо охраняемых природных территорий, земельных участков, акваторий водое-





мов, районов внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации, транспортных средств (судов и иных плавучих средств, находящихся на внутренних водных путях и в акваториях портов, во внутренних морских водах, в территориальном море, исключительной экономической зоне Российской Федерации, автомобильного и городского наземного электрического транспорта, самоходных машин и других видов техники, подвижного состава железнодорожного транспорта, воздушных судов) в процессе их эксплуатации и порядка оформления результатов таких осмотров, обследований»). В качестве примера регионального подзаконного акта можно привести Постановление Правительства Тюменской области от 17.03.2015 № 95-п «Об установлении порядка оформления и содержание плановых (рейдовых) заданий, порядок оформления результатов плановых (рейдовых) осмотров, обследований, осуществляемых Департаментом недропользования и экологии Тюменской области».

5. Указаны юридические последствия выявления в ходе рейдового осмотра нарушений. Должностные лица должны: а) принять меры по пресечению таких нарушений, б) довести в письменной форме до сведения руководителя (заместителя руководителя) органа государственного контроля (надзора), муниципального контроля информацию о выявленных нарушениях для принятия решения о назначении внеплановой проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя.

Позитивно можно оценить уже то, что законодатель увидел саму проблему правовой неопределенности иных, кроме проверки, форм контроля. Однако целый ряд вопросов относительно применения этих норм остается.

Во-первых, неудачным представляется отнесение в п. 5 ст. 2 рейдового осмотра к мероприятиям по контролю. Полагаем, что это самостоятельная форма контроля, в рамках которой могут быть проведены различные мероприятия по контролю: визуальный осмотр территорий и акваторий, опрос нарушителей и свидетелей, проверка документов, взятие проб образцов природных объектов и другие.

Указанный подход уже нашел свое отражение в последнем варианте Проекта Федерального закона «Об основах государственного и муниципального контро-

ля (надзора) в Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее — законопроект).

Во-вторых, вызывает возражение использование для обозначения рейдовых мероприятий термина «осмотр, обследование территорий», поскольку он уже используется действующим законодательством. КоАП РФ относит осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю используемых для осуществления предпринимательской деятельности помещений, территорий к мерам обеспечения производства по делам об административных правонарушениях (ст. 27.8). А для обозначения действий по визуальному осмотру транспортных средств давно используется термин «досмотр транспортных средств», также урегулированный ст. 27.9 КоАП РФ. Причем КоАП РФ четко определяет процедуру применения этих мер и процессуальное оформление результатов. Полагаем, во избежание путаницы для обозначения рассматриваемой формы контроля следует использовать иной термин, например, рейдовое мероприятие или рейд.

В-третьих, ст. 13.2. не содержит как такового определения рейдового (планового) осмотра, позволяющего отличить его от проверки. Данный вопрос является актуальным, так как все существенные для защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей ограничения полномочий органов государственного контроля (надзора) установлены законодателем именно по отношению к проведению проверок. Вместе с тем, имеющееся определение проверки в п. 6 ст. 2 закона № 294 в полной мере не отвечает на это вопрос [5, с. 106].

Согласно указанной норме проверкой является 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, предоставляемых услуг) обязательным требованиям и требованиям, установленным муниципальными правовыми актами. При это, определяя проверку через совокупность мероприятий по контролю, законодатель не дает четкого определе-

<sup>1</sup> Подготовлен Минэкономразвития России (вне-сен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 25.08.2015) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 06.10.2015).

ния самих мероприятий по контролю, по сути, просто перечисляя их. (п. 5 ст. 2). Заметим, что этим дефектом страдает и законопроект (ст. 31, 32, ч. 1 ст. 37).

Как верно отмечают специалисты, анализ норм Закона № 294-ФЗ позволяет установить только формальное содержание проверок. Однако эти формальные признаки проверки не позволяют уяснить материальное содержание проверки, так как по сути относят к проверкам то, что сам орган контроля называет проверкой. Так, в случае если деятельность органа контроля не отвечает вышеописанным признакам, это может означать как то, что такая деятельность не является проверкой, так и то, что орган контроля элементарно нарушает закон [5, с. 107].

В-четвертых, законодатель четко не определил, что может быть основанием для составления планового (рейдового) задания. В итоге они совпадают с основаниями внеплановой проверки, предусмотренных п. 2 ч. 2 ст. 10 закона № 294.

Так, согласно Приказу Минприроды России от 25.05.2015 № 237 основанием проведения планового (рейдового) осмотра, обследования могут быть:

поступление обращений и заявлений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о нарушении требований законодательства в области охраны окружающей среды;

поручения Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, требования прокурора;

наступление периода, во время которого возникает повышенная угроза причинения вреда окружающей среде, в том числе пожароопасный, паводковый периоды;

систематическое наблюдение за исполнением требований, установленных в соответствии с международными договорами Российской Федерации, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации в области охраны окружающей среды;

данные государственного экологического мониторинга.

Получается, что при поступлении сообщения о правонарушении на территории должностные лица получают альтернативные возможности: а) назначить внеплановую проверку организации со всеми

сопутствующими процедурными сложностями либо б) провести патрульное мероприятие в отношении территории, избежав всех вышеуказанных сложностей, имея дополнительные предпочтения в виде неучастия проверяемого субъекта в составлении акта по итогам такого мероприятия и невозможности принесения соответствующих возражений по его содержанию в ходе самого рейда. На это обратил внимание в своем исследовании О. О. Солдатенков. Если при этом организация является природопользователем, то можно также провести и проверку в рамках соблюдения условий договора природопользования [9, с. 46].

Для предотвращения злоупотреблений со стороны органов власти считаем необходимым именно на уровне федерального закона установить основания проведения рейдовых мероприятий (составления рейдовых заданий). Заметим также, что нецелесообразно называть такие задания «плановыми», как это сделано в ст. 13.2 Закона № 294, поскольку рейдовые мероприятия, как и проверки, могут быть плановыми (в том числе, в период повышенной угрозы причинения вреда окружающей среде, в том числе пожароопасный, паводковый периоды) и внеплановыми (например, при поступлении сообщения от гражданина).

Какие же обстоятельства могут и должны учитываться при разграничении оснований проведения проверки и рейдового мероприятия? Как нам представляется, эти различия можно провести по двум взаимосвязанным признакам.

Первый — это наличие у органа контроля сведений о проверяемом субъекте на момент назначения проверки или рейдового мероприятия. Если из обращения гражданина, юридического лица, информации других органов власти, средств массовой информации, неясно, кто возможный правонарушитель, орган контроля должен предпринять все возможные меры по установлению субъекта нарушения. Так, на основе сведений, полученных из государственных информационных систем, в том числе в рамках межведомственного взаимодействия, возможно установить, в чьей собственности либо пользовании находится территория (акватория). В отношении земель общего пользования, не предоставленных никому в пользование, возможно выяснить, кто отвечает за надлежащее содержание территории. Например, в населенном пункте это могут быть организации, управляющие жилым фондом,



либо организации, отвечающие за уборку и содержание территории по договору. На землях лесного фонда мероприятия по охране, защите, воспроизводству лесов могут осуществляться государственными (муниципальными) бюджетными автономными учреждениями, либо организациями, заключившими контракт на выполнение работ по охране, защите, воспроизводству лесов (ст. 19 Лесного кодекса РФ от 04.12.2006 № 200-ФЗ). За несанкционированные свалки с 1 января 2016 г. ответственность будут нести региональные операторы в области обращения с отходами производства и потребления (ст. 24.6 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» от 24.06.1998 № 89-ФЗ).

Таким образом, если достаточные сведения о возможном правонарушителе имеются, то должна быть назначена внеплановая проверка в порядке, установленном ст. 10 Закона № 294. Если информации недостаточно и получить ее не представляется возможным, то необходимо провести рейдовое мероприятие. Указанное требование должно распространяться как на внеплановые, так и плановые проверки. В последнем случае важно установить ограничения по проведению рейдов в отношении земельных участков, иных природных объектов, которые переданы в пользование хозяйствующим субъектам.

Второй признак, вытекающий из первого, — наличие возможности взаимодействия между органом контроля и проверяемым субъектом. Если в ходе рейдового мероприятия, правонарушитель установлен, то должна быть назначена проверка деятельности юридического лица или индивидуального предпринимателя, как то предусматривает сейчас ч. 2 ст. 13.2 Закона № 294. Если нарушителем

является гражданин, то в отношении него должно быть возбуждено дело об административном правонарушении в порядке, предусмотренном КоАП РФ.

Такой подход позволяет более четко определить и перечень мероприятий по контролю, проводимых в ходе рейдового мероприятия, т. е. его содержание. К их числу, по нашему мнению, следует отнести:

осмотр, т. е. внешнее визуальное обследование территорий, зданий, строений, сооружений, помещений, не требующих взаимодействия с лицами, обладающими полномочиями в отношении указанных объектов;

опрос граждан (без оформления объяснений в письменной форме);

проверка документов с целью установления законности действий (деятельности) лиц;

отбор проб (образцов) продукции с последующим назначением экспертизы.

Осмотр транспортных средств (в законопроекте он именуется досмотром и включает в себя действия по обследованию товаров, транспортных средств, документов, иных объектов с целью получения подтверждения сведений о характере, состоянии и количестве объектов, а также с целью проверки соответствия этих объектов обязательным требованиям) следует исключить из содержания рейдовых мероприятий в силу того, что он невозможен без взаимодействия между органом контроля и проверяемым лицом.

Полагаем, что эти соображения могут быть использованы при совершенствовании законодательства в рассматриваемой сфере, прежде всего при принятии Федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации».



### Литература

1. Анисимова, К. Л. Правовое регулирование муниципального земельного контроля: проблемы и пути решения / К. Л. Анисимова, Н. В. Данилова // Вестник Тюменского государственного университета. — 2011. — № 3. — С. 140—145.
2. Геймур О. Г. Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации на современном этапе / О. Г. Геймур // Вестник Тюменского государственного университета. — 2014. — № 3. — С. 133—140.
3. Козлова, Л. С. Правовое регулирование регионального контроля (надзора) / Л. С. Козлова, Т. Д. Садовская // Вестник Тюменского государственного университета. — 2013. — № 3. — С. 81—89.
4. Майоров, В. И. Особенности государственного контроля и надзора в сфере рекламной деятельности / В. И. Майоров, А. С. Лазуков // Проблемы права. — 2015. — № 2 (50). — С. 114—119.
5. О состоянии системы государственного контроля в Российской Федерации. Аналитический доклад [Электронный ресурс] / С. М. Плаксин, Е. В. Ковтун, А. В. Кнутов и др. // СПС «КонсультантПлюс», 2010 (дата обращения: 06.10.2015).
6. Осипов, Д. А. О понятиях «государственный контроль», «государственный надзор», «тотальный контроль над личностью» / Д. А. Осипов, В. М. Большакова // Власть. — 2015. — № 5. — С. 136—140.

7. Петров, А. В. Юридическая природа государственного контроля и надзора / А. В. Петров, А. Е. Епифанов // Журнал российского права. — 2013. — № 7. — С. 36—49.
8. Садохина Н. Е. Формы взаимодействия государственного и общественного контроля / Н. Е. Садохина, А. В. Липунцова // Вестник Тамбовского университета. Серия Гуманитарные науки. — 2012. — № 8. — С. 292—298.
9. Солдатенков, О. О. Государственный экологический надзор: некоторые вопросы теории и практики / О. О. Солдатенков // Юридический мир. — 2014. — № 8.

**ДАНИЛОВА Наталья Владимировна**, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного и финансового права, Тюменский государственный университет. 625002, Российская Федерация, г. Тюмень, ул. Семакова, 10. E-mail: nvdanilova@mail.ru

**DANILOVA Natalia Vladimirovna**, candidate of Law, Associate Professor, Associate Professor Department of Administrative and Financial Law Tyumen State University. Bld. 10, Semakova Str., Russian Federation, Tyumen, 625002. E-mail: nvdanilova@mail.ru

For citation: **N. V. Danilova** Problems of differentiation of checks and inspections raid at the state environmental supervision

***Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 6(54).2015. pp. 133—139.***

