

## **Государственный контроль (надзор) в сфере строительства российских энергетических объектов за рубежом: актуальные тенденции**

**С. В. Василькова**

кандидат юридических наук, доцент, декан юридического факультета  
Санкт-Петербургского государственного экономического университета;  
директор Научно-исследовательского центра (НИЦ) сравнительного правоведения и  
стратегических инициатив развития национального топливно-энергетического комплекса.  
Адрес: ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный экономический университет»,  
191023, Санкт-Петербург, наб. Канала Грибоедова, д. 30-32 (литер А);  
НИЦ сравнительного правоведения и стратегических инициатив развития  
национального топливно-энергетического комплекса,  
191023, Санкт-Петербург, наб. Канала Грибоедова, д. 30-32 (литер А).  
E-mail: vasilkova973@mail.ru

## **State Control (Supervision) in the Area of Construction of Russian Energy Facilities in Foreign Countries: Current Trends**

**S. V. Vasilkova**

PhD, Associate Professor,  
the Dean of the Faculty of Law of Saint-Petersburg State Economic University;  
Director of the Research Center (SIC) of Comparative Law and Strategic Initiatives  
for the Development of the National Fuel and Energy Complex.  
Address: Saint Petersburg State Budget Educational Institution of Higher Education  
«Saint-Petersburg State Economic University»,  
30-32 (letter A) Griboyedov Canal emb., Saint Petersburg, 191023, Russian Federation;  
Research Center (SIC) of Comparative Law and Strategic Initiatives  
for the Development of the National Fuel and Energy Complex,  
30-32 (letter A) Griboyedov Canal emb., Saint Petersburg, 191023, Russian Federation.  
E-mail: vasilkova973@mail.ru

### **Аннотация**

В статье рассматриваются современные актуальные тенденции развития контрольно-надзорной деятельности в сфере проектирования, строительства, модернизации и обеспечения эксплуатации российскими компаниями энергетических объектов за рубежом во взаимосвязи с общими тенденциями реформирования государственного контроля (надзора), осуществляемого в России в последние годы. Выделяются следующие тенденции: 1) широкое внедрение и развитие риск-ориентированного подхода; 2) обеспечение приоритета профилактической составляющей контрольно-надзорной деятельности; 3) максимальная цифровизация государственного контроля (надзора); 4) рациональное сочетание государственного контроля (надзора) с элементами общественного контроля; 5) системное взаимодействие российских компаний, осуществляющих строительство энергетических объектов за рубежом, с органами, осуществляющими государственный контроль (надзор) в соответствующих странах; 6) развитие новой системы государственного контроля (надзора) в России. Сформулирован ряд предложений, в частности: 1) рассмотреть вопрос о рациональных послаблениях по контрольно-надзорным мероприятиям в отношении компаний, имеющих опыт успешно завершенных проектов и реализующих эффективно продвигающиеся проекты по строительству энергетических объектов; 2) обеспечить разумную транспарентность российских проектов по возведению энергетических объектов на территориях зарубежных стран для субъектов общественного контроля, предусмотренных законодательством этих государств; 3) рассмотреть вопрос о разработке в рамках межведомственного взаимодействия с участием Минэнерго России, Минстроя России, Ростехнадзора, Госкорпорации «Росатом», иных заинтересованных органов и организаций Методических рекомендаций по актуальным вопросам организации контрольно-надзорной деятельности в сфере проектиро-

вания, строительства, модернизации и обеспечения эксплуатации российскими компаниями энергетических объектов за рубежом.

**Ключевые слова:** риск-ориентированный подход в контроле (надзоре), приоритет профилактики в контроле (надзоре), российские компании, осуществляющие строительство энергетических объектов за рубежом, цифровизация контрольно-надзорной деятельности, методические рекомендации по контролю (надзору) в сфере строительства энергетических объектов.

### Abstract

The article considers the current topical trends in the development of control and supervisory activities in the field of design, construction, modernization and operation of energy facilities abroad by Russian companies in connection with the general trends of reforming state control (supervision) carried out in Russia in recent years. The following trends are highlighted: 1) widespread introduction and development of risk-oriented approach; 2) ensuring the priority of the preventive component of control and supervision activities; 3) maximum digitalization of state control (supervision); 4) rational combination of state control (supervision) with elements of public control; 5) systematic interaction of Russian companies constructing energy facilities abroad with the bodies exercising state control (supervision) in the relevant countries; 6) the development of a new system of state control (supervision) in Russia. A number of proposals have been formulated, in particular: 1) to consider the issue of rational relaxation of control and supervisory measures in respect of companies that have experience of successfully completed projects and realize effectively progressing projects for the construction of energy facilities; 2) to ensure reasonable transparency of Russian projects for the construction of energy facilities on the territories of foreign countries for subjects of public control provided by the legislation of these countries; 3) to consider the issue of developing, within the framework of interdepartmental cooperation with the participation of the Ministry of Energy of the Russian Federation, the Ministry of Construction of the Russian Federation, Rostekhnadzor, Rosatom State Corporation, and other interested bodies and organizations, Methodological recommendations on topical issues of organizing control and supervisory activities in the field of design, construction, modernization and maintenance of energy facilities abroad by Russian companies.

**Keywords:** risk-oriented approach in control (supervision), priority of prevention in control (supervision), Russian companies constructing energy facilities abroad, digitalization of control and supervisory activities, methodological recommendations on control (supervision) in the field of construction of energy facilities.

Отношения в сфере проектирования, строительства, модернизации и обеспечения эксплуатации энергетических объектов за рубежом взаимосвязаны с рядом исключительно сложных технологических процессов, включая производственные, строительные, монтажные, пусконаладочные, ремонтные и многие другие. Эти процессы ввиду существенной специфики энергетических объектов сопряжены с рисками для жизни и здоровья граждан, экологической безопасности и другими факторами, существование которых определяет необходимость эффективного контроля со стороны наделенных соответствующими полномочиями государственных органов и должностных лиц.

Государственный контроль и надзор в современном государстве являются весьма важными сферами деятельности уполномоченных органов, направленными на обеспечение защиты охраняемых законом ценностей, реализации прав и свобод граждан и организаций, создание наиболее благоприятных условий для осуществляемой в соответствии с законодательством предприни-

мательской и иной экономической деятельности, соблюдение закрепленных в нормативных правовых актах обязательных требований.

В настоящее время проблематике развития государственного контроля (надзора) уделяется значительное внимание в работах многих авторов. Этот институт исследуется комплексно [9], рассматриваются различные его аспекты и направления [1. – С. 8–12; 2; 3. – С. 54–56; 4. – С. 34–40; 6. – С. 20–22; 7. – С. 116–120; 10. – С. 24–26]. При этом представляется, что вопросы государственного контроля и надзора в сфере строительства российских энергетических объектов за рубежом требуют пристального адресного внимания в современной правовой науке.

Прежде всего отметим, что развитие государственного контроля (надзора) в сфере строительства российских энергетических объектов за рубежом является не только важным направлением совершенствования в целом контрольно-надзорной деятельности как таковой, но и органичной составной частью общей государственной политики в сфере энергетики.

Ввиду очевидного особенного значения сферы энергетики, топливно-энергетического комплекса для экономики страны, развития государства и общества в Российской Федерации уделяется особое внимание проведению государственной политики в этой сфере. Государственная политика в определенной сфере представляет собой систему основанных на руководящих принципах целенаправленных мер регулирования и воздействия на отношения в соответствующей области общественной жизни или отрасли национальной экономики, осуществляемых в процессе деятельности государственных органов (в ее осуществлении участвуют также и органы муниципального управления в рамках единой системы публичной власти).

Продуманная государственная политика в сфере энергетики в нашей стране принципиально важна не только для национальной экономики, но и ввиду значительного влияния российского энергетического потенциала на процессы на мировых рынках. Россия вносит весомый вклад в обеспечение глобальной энергетической безопасности<sup>1</sup>, являясь важным участником международного энергетического сотрудничества, и следует понимать, что таким образом на нее ложится значительная ответственность за судьбу и состояние мировой экономики.

Разностороннее значение государственной политики в сфере энергетики подчеркивают многие исследователи. По мнению В. С. Каменкова, энергия – это основа современного индустриального общества. Общеизвестно, что она стала глобальным товаром, а энергетический рынок, по мнению специалистов, во многих отношениях подобен рынку финансовому. Осуществляя энергетическую политику, государства нацелены на решение задач энергетической безопасности, энергетической эффективности экономики, бюджетной эффективности энергетики, ее экологической безопасности. Можно смело утверждать, что, реализуя энергетическую политику, каждое государство решает один из главных вопросов национальной безопасности [5]. Ввиду этого государственная политика в сфере энергетики, как

это легко заметить на основе анализа ключевых стратегических документов, неразрывно связана с вопросами национальной безопасности, реализации национальных приоритетов и достижения национальных целей развития. Без преувеличения можно утверждать, что политика государства в энергетической сфере в современном мире является одним из важнейших направлений как внутренней, так и внешней политики государства.

Обеспечивая определенную «донастройку» системы в пользу наиболее рационального обеспечения добросовестности работы субъектов энергетики, включая российские строительные компании в области энергетики, а также безопасности и законности, разумные контрольная и надзорная деятельность являются в данном случае одними из ключевых системных элементов государственной политики в энергетической сфере.

При этом в общем плане направленность государственного контроля (надзора) в изучаемой сфере обусловлена основными началами государственной политики России в сфере энергетики, к числу которых следует отнести:

- оказание всесторонней государственной поддержки функционирования и дальнейшего развития отраслей энергетики;
- стимулирование модернизации отраслей энергетики, внедрения отечественных разработок, новых технологий, поощрение импортозамещения для нужд энергетики;
- обеспечение конкурентоспособности, повышения конкурентных преимуществ отраслей российской энергетики, российских энергетических компаний и их продукции на мировых рынках;
- повышение уровня влияния Российской Федерации на международной арене за счет максимально полной реализации потенциала российской энергетики.

Очевидно, что выделенные нами общие начала в полной мере справедливы для сферы проектирования, строительства, модернизации и обеспечения эксплуатации российскими компаниями энергетических объектов за рубежом как деятельности, непосредственно нацеленной на достижение цели укрепления и сохранения позиций Российской Федерации в мировой энергетике.

Государственный контроль (надзор) в сфере деятельности по проектированию, строительству, модернизации и обеспечению эксплуатации российскими компаниями энергетических объектов за рубежом со стороны российских органов публичной власти должен быть всецело ориентиро-

<sup>1</sup> Пугина О. А. Организационно-правовая структура электроэнергетики в России: учебное пособие для студентов, обучающихся по направлению 030900 «Юриспруденция» (профиль «Юриспруденция в сфере энергетики»), а также магистрантов, аспирантов и преподавателей вузов. – Тамбов : Изд-во ФГБОУ ВПО «ТГТУ», 2014. – С. 3.

ван на обеспечение достижения общих целей государственной политики в сфере энергетики, что является приоритетом дальнейшего развития его правового регулирования и практики организации.

В настоящее время государственный контроль (надзор) в рассматриваемой сфере с учетом ее многоаспектности имеет достаточно сложную, комплексную систему правового регулирования.

Федеральным законодательным актом общего, базового характера, системно определяющим основные начала и философию контрольно-надзорной деятельности в России на современном этапе ее развития, является Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»<sup>1</sup>. Именно этот акт, принятием которого отмечен новый этап в развитии контрольно-надзорной деятельности в стране, заложил совокупность идей, расширенных и конкретизированных во взаимосвязанных законах и подзаконных актах, и предопределил актуальные современные и перспективные тенденции совершенствования государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, основные из которых применительно к изучаемой нами сфере мы показываем в настоящей работе.

Названный Федеральный закон, согласно его статье 2, регулирует отношения по организации и осуществлению государственного контроля (надзора), муниципального контроля, устанавливает гарантии защиты прав граждан и организаций как контролируемых лиц. Также закон закрепляет положение о том, что государственный контроль (надзор), муниципальный контроль должны быть направлены на достижение общественно значимых результатов, связанных с минимизацией риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, вызванного нарушениями обязательных требований. В свою очередь понятие обязательных требований предметно раскрывается во взаимосвязанном законодательном акте – Федеральном законе от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», согласно статье 1 которого под обязательными требова-

ниями понимаются содержащиеся в нормативных правовых актах требования, связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), муниципального контроля, привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитации, оценки соответствия продукции, иных форм оценки и экспертизы<sup>2</sup>.

При этом из сферы применения Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» сделан ряд изъятий, имеющих прямое отношение к изучаемой сфере отношений и определяющих тем самым наличие специального регулирования. Так, в частности, в соответствии с пунктом 17 части 5 статьи 2 названного Федерального закона его положения не применяются к организации и осуществлению такого вида государственного контроля (надзора), как федеральный государственный надзор в области использования атомной энергии. Этот надзор осуществляется в соответствии со специальным регулированием, определяемым статьей 24<sup>1</sup> Федерального закона от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии»<sup>3</sup>. Установлено также, что указанный надзор осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (Ростехнадзором) в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Соответствующим подзаконным нормативным правовым актом является Постановление Правительства Российской Федерации от 15 октября 2012 г. № 1044 «О федеральном государственном надзоре в области использования атомной энергии»<sup>4</sup>, которым утверждено Положение о федеральном государственном надзоре в области использования атомной энергии.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. – № 31. – Ст. 5006.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 48. – Ст. 4552.

<sup>4</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 15 октября 2012 г. № 1044 «О федеральном государственном надзоре в области использования атомной энергии» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. – № 43. – Ст. 5878.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. – № 31. – Ст. 5007.

При этом, в свою очередь, установлено, что к отношениям, связанным с осуществлением федерального государственного надзора в области использования атомной энергии, организацией и проведением проверок (инспекций) юридических лиц, применяются положения Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»<sup>1</sup> с учетом особенностей организации и проведения проверок (инспекций), установленных Федеральным законом от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» и иными федеральными законами.

Также в статье 2 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» определено (в ч. 6, введенной в 2021 г. в ходе совершенствования законодательства о контрольно-надзорной деятельности), что организация и осуществление федерального государственного энергетического надзора, федерального государственного строительного надзора, федерального государственного надзора в области промышленной безопасности регулируются федеральными законами о видах контроля, принимаемыми в соответствии с ними положениями о видах федерального государственного контроля (надзора) и (или) нормативно-правовыми актами федеральных органов исполнительной власти.

Положения о видах контроля (надзора) в настоящее время являются исключительно важными, во многом определяющими нормативными правовыми актами в сфере соответствующих направлений контрольно-надзорной деятельности. Например, принято Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 г. № 1087 «Об утверждении Положения о федеральном государственном строительном надзоре»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 52. – Ст. 6249.

<sup>2</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 г. № 1087 «Об утверждении Положения о федеральном государственном строительном надзоре» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2021. – № 28. – Ст. 5517.

Кроме того, организация и осуществление федерального государственного строительного надзора на объектах федеральных ядерных организаций регулируются федеральными законами о виде контроля и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом». Так, федеральный государственный строительный надзор при строительстве, реконструкции объектов федеральных ядерных организаций регламентируется Приказом Госкорпорации «Росатом» от 4 мая 2022 г. № 1/12-НПА «О утверждении Порядка организации и осуществления федерального государственного строительного надзора при строительстве, реконструкции объектов федеральных ядерных организаций»<sup>3</sup>.

Согласно Положению о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, утвержденному Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 401<sup>4</sup>, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, а также в сфере технологического и атомного надзора, ряд иных функций по контролю (надзору); является, в частности, органом федерального государственного энергетического надзора; а также, что особенно важно в контексте настоящего исследования, органом федерального государственного строительного надзора.

В настоящее время в сфере контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации в целом происходят основанные на обновленной нормативной правовой базе масштабные процессы, демонстрирующие тренд на рациональную либерализацию контрольных мероприятий и снижение контрольной нагрузки на бизнес. К примеру, как сообщил в марте 2023 г. Россий-

<sup>3</sup> Зарегистрировано в Минюсте России 29 июня 2022 г. № 69065. – URL: <https://rg.ru/documents/2022/06/30/rosatom-prikaz1-12-site-dok.html>

<sup>4</sup> Положение о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, утвержденному Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 401 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 32. – Ст. 3348.

ский союз промышленников и предпринимателей, объем контрольной деятельности в отношении российского бизнеса за 2022 год стал минимальным в истории: «количество проверок стало меньше на 40%, чем в 2020 году, а если сравнивать с 2021 годом, то оно сократилось в три раза»<sup>1</sup>. Подобные показатели являются результатом того, что на государственном уровне трансформируется сама идеология контрольно-надзорной деятельности – от своего рода «проверок ради проверок» к «умному контролю и надзору», при котором во главу угла ставятся не столько формальные показатели, сколько реальная польза для экономики страны, права и законные интересы контролируемых лиц.

Так, в отношении реформы контрольно-надзорной деятельности, утвержденной Правительством до 2026 г., Д. Ю. Григоренко, руководитель Аппарата Правительства, курирующий данную задачу, отмечал, что сперва следует определяться с целью проведения любых проверок в отношении бизнеса, устанавливать, какие задачи они решат и каковы причины проверок, а уже потом ставить вопрос о необходимости их проведения здесь и сейчас. Некоторые надзорные ведомства, к сожалению, продолжают воспринимать проверки как самостоятельное направление их деятельности, в то время как они являются лишь инструментом обеспечения соблюдения правил. Ведь конечная цель – помочь бизнесу, а не наказать<sup>2</sup>. Нельзя не согласиться с указанной сутью предназначения контрольно-надзорной деятельности – не карательная, а позитивная, направленная на обеспечение защищенности прав и свобод, законных интересов субъектов осуществляемой в рамках закона экономической деятельности.

Также, по мнению Дмитрия Григоренко, сегодняшняя модель управления контрольно-надзорной деятельностью состоит из трех основных блоков. Это актуальные правила для бизнеса, целеполагание для контрольных процедур и обратная связь. Здесь важно особое внимание государства к эффективной обратной связи, которая показывает уровень «зрелости» механизмов взаимодействия контролирующих и контро-

лируемых лиц в рамках современной контрольно-надзорной деятельности.

Выделим наиболее актуальные современные тенденции, свойственные новому периоду развития правового регулирования и практики организации контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации в целом, отмечая их значимость и особенности применительно к сфере проектирования, строительства, модернизации и обеспечения эксплуатации энергетических объектов за рубежом:

- расширение применения риск-ориентированного подхода как одного из центральных принципиальных начал организации контрольно-надзорной деятельности;
- ориентированность на приоритет профилактического подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности;
- активная цифровизация (дигитализация) контрольно-надзорной деятельности и обеспечение открытости (доступности) информации;
- постоянная ориентированность на внедрение новых технологий и подходов в сферу организации контрольно-надзорной деятельности [9].

С актуальностью этих тенденций следует согласиться и дополнить их применительно к исследуемой нами сфере.

1. С нашей точки зрения, *широкое внедрение и развитие риск-ориентированного подхода* является правильным и эффективным направлением совершенствования подходов к современной организации государственного контроля (надзора), позволяющим перейти от сплошных проверок к выверенным и обоснованным той степенью риска, которая объективно присуща той или иной деятельности, эксплуатации того или иного объекта, в том числе энергетического.

Помимо прочего, указанный подход позволяет рационализировать контрольно-надзорную деятельность с точки зрения поиска оптимального баланса между эффективным задействованием ресурсов контролирующих органов и обеспечением прав и законных интересов проверяемых (контролируемых) организаций, включая компании, осуществляющие деятельность в сфере проектирования, строительства, модернизации и обеспечения эксплуатации энергетических объектов за рубежом.

В Федеральном законе «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» риск-ориентированный

<sup>1</sup> РСПП: число проверок российского бизнеса в 2022 году стало минимальным в истории // Коммерсантъ. – 14 марта 2023 г. – URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5874561>

<sup>2</sup> Дмитрий Григоренко: Цель надзора – помочь бизнесу, а не наказать. – URL: <http://government.ru/news/45755/>

подход раскрывается через регламентацию системы оценки и управления рисками<sup>1</sup>. Закон требует, чтобы контрольный (надзорный) орган обеспечивал организацию постоянного мониторинга (сбора, обработки, анализа и учета) сведений, используемых для оценки и управления рисками причинения вреда (ущерба).

Такая система должна в дальнейшем в еще большей степени внедряться в контрольно-надзорную деятельность применительно к сфере проектирования, строительства, модернизации и обеспечения эксплуатации энергетических объектов, исходя из разумного баланса высоких рисков нарушений при строительстве и эксплуатации таких объектов и необходимости снижения излишней проверочной нагрузки на российские компании, обладающие высокими компетенциями и большим наработанным позитивным опытом деятельности в этой сфере. Представляется целесообразным и важным предложить рассмотрение вопроса о рациональных послаблениях по контрольно-надзорным мероприятиям в отношении компаний, имеющих опыт успешно завершенных проектов и реализующих эффективно продвигающиеся проекты по строительству, модернизации и обеспечению эксплуатации энергетических объектов.

2. Следующим значимым обоснованным и перспективным направлением совершенствования подходов к современной организации госу-

дарственного контроля (надзора) является *нормативное и практическое обеспечение приоритета профилактической составляющей контрольно-надзорной деятельности*.

В этой тенденции очень явно просматривается общая трансформация идеологии государственного контроля (надзора), о которой мы писали выше, поскольку от плановых и внеплановых проверок (в отношении которых, как известно, в настоящее время Правительством Российской Федерации в русле поручений Президента Российской Федерации введен мораторий) происходит переход к мероприятиям по профилактике нарушения обязательных требований.

Данные мероприятия широко представлены в законодательстве о контрольно-надзорной деятельности (с учетом недавних обновлений). Так, в ранее упомянутом Федеральном законе от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ в числе принципов государственного контроля (надзора) закреплён *принцип стимулирования добросовестного соблюдения обязательных требований* (ст. 8), суть которого состоит в том, что при осуществлении государственного контроля (надзора) *проведение профилактических мероприятий, направленных на снижение риска причинения вреда (ущерба), является приоритетным по отношению к проведению контрольных (надзорных) мероприятий*. Так, закон предусматривает именно профилактические по своей сути механизмы и инструменты.

Глава 10 в структуре названного базового закона посвящена профилактическим мероприятиям и подробно их регламентирует. Согласно статье 45 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», контрольные (надзорные) органы могут проводить следующие семь видов профилактических мероприятий: 1) информирование; 2) обобщение правоприменительной практики; 3) меры стимулирования добросовестности; 4) объявление предостережения; 5) консультирование; 6) самообследование; 7) профилактический визит. Большинство из них, таким образом, ориентированы на презумпцию заинтересованности контролируемых лиц в добровольном соблюдении обязательных требований и недопущении причинения вреда охраняемым законом ценностям.

<sup>1</sup> Так, согласно положениям статьи 22 названного Федерального закона, государственный контроль (надзор) осуществляются на основе управления рисками причинения вреда (ущерба), определяющего выбор профилактических мероприятий и контрольных (надзорных) мероприятий, их содержание (в том числе объем проверяемых обязательных требований), интенсивность и результаты. При этом в указанном законодательном акте понимается: под *риском* причинения вреда (ущерба) – вероятность наступления событий, следствием которых может стать причинение вреда (ущерба) различного масштаба и тяжести охраняемым законом ценностям; под *оценкой риска* причинения вреда (ущерба) – деятельность контрольного (надзорного) органа по определению вероятности возникновения риска и масштаба вреда (ущерба) для охраняемых законом ценностей; под *управлением риском* причинения вреда (ущерба) – осуществление на основе оценки рисков причинения вреда (ущерба) профилактических мероприятий и контрольных (надзорных) мероприятий в целях обеспечения допустимого уровня риска причинения вреда (ущерба) в соответствующей сфере деятельности. При этом *допустимый уровень риска* причинения вреда (ущерба) в рамках вида государственного контроля (надзора) должен закрепляться в ключевых показателях вида контроля.

Особо следует выделить профилактический визит<sup>1</sup>, который видится весьма эффективным применительно к компаниям, осуществляющим деятельность в сфере проектирования, строительства, модернизации и обеспечения эксплуатации энергетических объектов.

В части рассмотренной тенденции следует предложить государственным органам, осуществляющим контрольно-надзорные функции в отношении российских компаний, ведущих деятельность в сфере проектирования, строительства, модернизации и обеспечения эксплуатации энергетических объектов, и их должностным лицам на постоянной системной основе выстраивать эффективный диалог профилактической направленности с такими компаниями, создавая действенные форматы постоянного взаимодействия, обеспечивающие приоритет стимулирования добросовестного соблюдения обязательных требований и минимизации потенциальной выгоды от нарушений обязательных требований. Представляется обоснованным шире применять инструментарий профилактических визитов, сместив в его сторону общий баланс контрольно-надзорных мероприятий.

3. Исключительно значимой на современном этапе тенденцией является максимальная *цифровизация государственного контроля (надзора)* в исследуемой сфере.

В настоящее время в целом в области контрольно-надзорной деятельности создана и продолжает развиваться серьезная цифровая среда, в рамках которой автоматизированы и рационально алгоритмизированы многие процессы,

контрольные мероприятия, осуществляется мониторинг их эффективности и результативности<sup>2</sup>.

На современном этапе государственный контроль и надзор развивается в том числе в сфере проектирования, строительства, модернизации и обеспечения эксплуатации энергетических объектов. Важно в ближайшей перспективе пробовать методы цифровизации соответствующих сервисов, вводить системы с участием искусственного интеллекта, а также искать возможности для проведения дистанционных проверок, обеспечивающих удобство и эффективность соответствующей контрольно-надзорной деятельности, а также доступность всей необходимой информации для компаний, в отношении которых осуществляется контроль (надзор).

4. Еще одной актуальной тенденцией применительно к исследуемой сфере может стать рациональное (в допустимых пределах) *сочетание государственного контроля (надзора) с элементами общественного контроля* в целях обеспечения благоприятного социального фона при строительстве российскими компаниями энергетических объектов в зарубежных странах.

Представляется важным обеспечение разумной, хоть и не чрезмерной, транспарентности (открытости, прозрачности) российских проектов по возведению и последующей эксплуатации энергетических объектов на территориях зарубежных стран для субъектов общественного контроля,

<sup>1</sup> Названный Федеральный закон (статья 52) определяет, что профилактический визит проводится инспектором в форме профилактической беседы по месту осуществления деятельности контролируемого лица либо путем использования видео-конференц-связи. В ходе профилактического визита контролируемое лицо информируется об обязательных требованиях, предъявляемых к его деятельности либо к принадлежащим ему объектам контроля, их соответствии критериям риска, основаниях и о рекомендуемых способах снижения категории риска, а также о видах, содержании и об интенсивности контрольных (надзорных) мероприятий, проводимых в отношении объекта контроля исходя из его отнесения к соответствующей категории риска. Кроме того, в ходе профилактического визита инспектором может осуществляться консультирование контролируемого лица, а также осуществляться сбор сведений, необходимых для отнесения объектов контроля к категориям риска.

<sup>2</sup> В частности, функционируют в настоящее время ФГИС «Единый реестр проверок» (ЕРП), ФГИС «Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий» (ЕРКНМ), Единый реестр видов федерального государственного контроля (надзора), регионального государственного контроля (надзора), муниципального контроля (ЕРВК), Государственная информационная система «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности» (ГИС ТОР КНД) и ряд других систем, которые и составляют единую современную цифровую среду контрольно-надзорной деятельности. В рамках ЕРП и ЕРКНМ (<https://proverki.gov.ru/portal/>), например, реализован удобный интеллектуальный поиск контрольных (надзорных) мероприятий, воспользовавшись которым, можно получить достаточно полную информацию о проведенных профилактических и иных мероприятиях на тех или иных энергетических объектах (в соответствующих организациях), включая, к примеру, номер электронного паспорта профилактического мероприятия, вид профилактического мероприятия, дату объявления предостережения и точные сведения о содержании предостережения. Имеются возможности для оперативного получения статистических и иных сведений, важных как для контролируемых, так и для контролируемых лиц.

предусмотренных законодательством соответствующих государств (институтов гражданского общества, представителей местных сообществ, общественности). Это позволит в необходимых случаях избежать какой-либо социальной напряженности (в виде, к примеру, негативной реакции местного сообщества в конкретном муниципалитете, на территории которого российскими компаниями осуществляется строительство атомной электростанции или иного энергетического объекта), успокоив представителей гражданского общества в плане отсутствия возможности потенциального или реального вреда экологии, здоровью людей. На наш взгляд, этому направлению российским компаниям, осуществляющим деятельность в сфере проектирования, строительства, модернизации и обеспечения эксплуатации энергетических объектов за рубежом, следует уделять особое внимание.

5. Наконец, безусловно важным и актуальным является максимально *конструктивное системное взаимодействие российских компаний*, осуществляющих деятельность в сфере проектирования, строительства, модернизации и обеспечения эксплуатации энергетических объектов за рубежом, *с органами и их должностными лицами, работающими в сфере государственного контроля и надзора в тех странах*, на территориях которых осуществляется строительство российских энергетических объектов.

Соответствующему направлению работы также должно уделяться особое внимание с целью минимизации возможных негативных последствий для российских интересов (поскольку инструментарий деятельности в сфере контроля и надзора со стороны официальных органов зарубежных стран также может быть применен для использования административного давления на российские компании, чаще всего по политическим причинам). В рамках правового обеспечения деятельности таких компаний должно уделяться необходимое внимание изучению соответствующего законодательства и правоприменительной практики конкретной страны и выстраиванию максимально эффективного взаимодействия с соответствующими субъектами контрольно-надзорной деятельности.

Еще в 2012 г., в рамках ранее действовавшей системы правового регулирования и практики организации контрольно-надзорной деятельности, В. В. Романова, например, писала, что максимальная четкость является особенно актуаль-

ной в правовой координации контрольных мер, проводимых с целью недопущения создания трудностей для осуществления деятельности в сфере предпринимательства и причинения убытков лицам, задействованным в строительстве и модернизации энергетических объектов [8]. С тех пор полностью обновлена законодательная база и сама идеология государственного контроля (надзора), что мы показали в настоящей работе, но вектор на четкую координацию в этой сфере, несомненно, и сейчас весьма важен. Более того, именно в связи с появлением и внедрением новых правовых подходов к сфере государственного контроля (надзора), развитием тех тенденций, которые охарактеризованы нами выше, на повестку дня, по нашему мнению, встает вопрос о выработке обновленных ориентиров по осуществлению контрольно-надзорной деятельности в сфере проектирования, строительства, модернизации и обеспечения эксплуатации энергетических объектов, четких и понятных как для самих контролирующих лиц, так и для компаний, деятельность которых контролируется и интересы которых, безусловно, должны всесторонне соблюдаться.

Ввиду изложенного, с учетом значимости государственного контроля (надзора) для обеспечения эффективной деятельности в сфере проектирования, строительства, модернизации и обеспечения эксплуатации энергетических объектов за рубежом, мы предложили бы проработать вопрос о подготовке и принятии адресных подробных методических материалов, которые комплексно охватывали бы актуальные проблемы регулирования контрольно-надзорной деятельности в указанной сфере и вопросы эффективного взаимодействия контролирующих органов, а также их уполномоченных лиц с лицами, в отношении которых проводятся контрольно-надзорные мероприятия<sup>1</sup>.

Вместе с тем с учетом комплексности исследуемой нами сферы представляется, что соответствующие методические материалы – Методические рекомендации по значимым проблемам

<sup>1</sup> В качестве примера можно упомянуть приказ Ростехнадзора от 18 мая 2017 г. № 167 «Об утверждении Методических рекомендаций по осуществлению федерального государственного строительного надзора при строительстве и реконструкции гидротехнических сооружений объектов электроэнергетики». – URL: <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=294801>

регулирования деятельности в сфере контроля и надзора, проектирования, строительства, модернизации и обеспечения эксплуатации российскими компаниями энергетических объектов за рубежом – должны разрабатываться в рамках межведомственного взаимодействия с участием Минэнерго России, Минстроя России, Ростехнадзора, Госкорпорации «Росатом», иных заинтересованных органов и организаций и утверждаться либо их совместным приказом, либо на уровне документа Правительства Российской Федерации.

Еще раз подчеркнем, что в целом рассматриваемая нами сфера проектирования, строительства, модернизации и эксплуатации энергетических объектов характеризуется повышенными рисками, поскольку возводимые объекты являются сложными техническими сооружениями, нарушение правил и требований при работе с

которыми может повлечь значительную угрозу жизни и здоровью людей, существенный вред окружающей среде и прочие риски. Вместе с тем даже в этой сфере, по нашему мнению, должны поддерживаться те же самые тенденции, которые в целом характерны для развития современной контрольно-надзорной деятельности.

Особую значимость здесь имеют именно рациональный риск-ориентированный подход и широкая профилактическая составляющая.

Представленные в работе тенденции развития контрольно-надзорной деятельности имеют актуальное значение на настоящем этапе развития. Данные явления напрямую повлияют на эволюцию рассматриваемой нами сферы отношений, поэтому исследователям крайне важно уделить им внимание как в теоретической, так и в практической плоскости.

### Список литературы

1. Агамагомедова С. А. Свобода предпринимательства и ее ограничение при осуществлении государственного контроля и надзора // *Безопасность бизнеса*. – 2022. – № 2. – С. 8–12.
2. Вошинский М. В. Защита прав предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля с учетом новых положений федерального законодательства (подготовлен для системы КонсультантПлюс) // СПС КонсультантПлюс. – Дата сохранения: 21.10.2021.
3. Дехтярь И. Н. О необходимости законодательного разграничения функций государственного контроля и надзора в аспекте административной реформы // *Административное право и процесс*. – 2020. – № 3. – С. 54–56.
4. Евдокимов А. С. Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»: организационно-правовой анализ // *Административное право и процесс*. – 2022. – № 2. – С. 34–40.
5. Каменков В. С. Понятие энергетического права // *Энергетическая стратегия*. – 2015. – № 1. – С. 66–70.
6. Коваленко Е. Н. Защита прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // *Законность*. – 2019. – № 4. – С. 20–22.
7. Мартынов А. В. Правовое регулирование и порядок осуществления государственного энергетического надзора в Российской Федерации // *Проблемы права*. – 2014. – № 3 (46). – С. 116–120.
8. Романова В. В. Правовое регулирование строительства и модернизации энергетических объектов. – М. : Юрист, 2012.
9. Спиридонов А. А. Конституционно-правовая концепция развития государственного контроля (надзора) и общественного контроля в рамках совершенствования государственного управления в России : монография. – Тула : ТГПУ им. Л. Н. Толстого, 2023.
10. Худякова Н. В. Надзор за соблюдением прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля // *Законность*. – 2021. – № 7. – С. 24–26.