

О новых требованиях законодательства о государственном контроле (надзоре), вступивших в силу в 2017 году

С 2017 года вступили в силу положения Федерального закона от 03.07.2016 № 277-ФЗ, которым были внесены существенные изменения в Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Закон № 294-ФЗ).

1. Размещение на сайтах органов государственного контроля перечней нормативных правовых актов, проверяемых в ходе мероприятий по контролю

На официальных сайтах органов государственного контроля (надзора) в сети «Интернет» для каждого вида государственного контроля (надзора) размещаются перечни нормативных правовых актов или их отдельных частей, содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых является предметом государственного контроля (надзора), а также тексты соответствующих нормативных правовых актов.

Перечень нормативных правовых актов, исполнение которых проверяется Росприроднадзором, утвержден приказом Росприроднадзора от 18.10.2016 № 670 «О Перечне правовых актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю в рамках отдельного вида государственного контроля (надзора)» (в редакции приказа Росприроднадзора от 22.02.2017 № 106).

Данный приказ, а также тексты правовых актов, размещены на официальном сайте Росприроднадзора в разделе «Перечень правовых актов» по адресу: <http://rpn.gov.ru/node/26529>.

Комментарии и предложения в отношении содержания перечня правовых актов, содержащих обязательные требования в области охраны окружающей среды, могут быть направлены заинтересованными лицами по электронной почте: perechen_NPA@rpn.gov.ru.

2. Ведение работы по профилактике соблюдения обязательных требований

Органы государственного контроля (надзора) обязаны информировать юридических лиц, индивидуальных предпринимателей по вопросам соблюдения обязательных требований, в том числе посредством:

консультаций с подконтрольными субъектами по разъяснению обязательных требований (в том числе, семинары, вебинары, конференции, заседания рабочих групп, «горячие линии» с подконтрольными субъектами);

разработки и опубликования руководств по соблюдению обязательных требований, представляющих собой брошюры, схемы, инфографические материалы, содержащие основные требования в визуализированном виде с изложением текста требований в простом и понятном формате;

разъяснительной работы в средствах массовой информации;
распространения комментариев о содержании новых нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования, внесенных изменениях в действующие акты;

направления рекомендаций о проведении необходимых организационных, технических мероприятий, направленных на внедрение и обеспечение соблюдения новых обязательных требований.

Программа профилактики нарушений обязательных требований на 2017 год утверждена приказом Росприроднадзора от 09.02.2017 № 66 (в редакции приказа Росприроднадзора от 14.03.2017 № 128), размещена на официальном сайте Росприроднадзора по адресу: <http://rpn.gov.ru/node/13878>.

3. Направление предостережений о недопустимости нарушения обязательных требований.

Предусмотрено направление органами государственного контроля (надзора) юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям предостережений о недопустимости нарушения обязательных требований.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 10.02.2017 № 166 утверждены Правила составления и направления предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований, подачи юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем возражений на такое предостережение и их рассмотрения, уведомления об исполнении такого предостережения (далее – Правила № 166).

Решение о направлении предостережения в соответствии с ч. 5 ст. 8.2 Закона № 294-ФЗ принимается при наличии одновременно следующих четырех условий:

1. Наличие у органа государственного контроля (надзора) сведений о готовящихся нарушениях или о признаках нарушений обязательных требований.

2. Указанные сведения поступили одним из следующих способов:
получены в ходе реализации мероприятий по контролю, осуществляемых без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями;

содержатся в обращениях и заявлениях (за исключением обращений и заявлений, авторство которых не подтверждено);

содержатся в письмах от органов государственной власти, органов местного самоуправления;

размещены в средствах массовой информации.

3. Отсутствуют подтвержденные данные о том, что нарушение обязательных требований:

причинило вред жизни, здоровью граждан;

причинило вред животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства;

привело к возникновению чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

создало непосредственную угрозу указанных последствий.

Таким образом, предостережение направляется при отсутствии достаточных оснований для проведения внеплановой проверки, предусмотренных п. 2 ч. 2 ст. 10 Закона.

4. Юридическое лицо, индивидуальный предприниматель ранее не привлекались к ответственности за нарушение соответствующих требований.

Правила № 166 запрещают требовать у юридического лица, индивидуального предпринимателя сведения или документы путем направления предостережения.

По результатам рассмотрения предостережения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем могут быть направлены возражения на него либо уведомление об исполнении. В случае получения возражений орган государственного контроля (надзора) направляет в течение 20 рабочих дней со дня их получения ответ юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю.

В уведомлении об исполнении предостережения указываются:

- наименование юридического лица, фамилия, имя, отчество (при наличии) индивидуального предпринимателя;
- идентификационный номер налогоплательщика - юридического лица, индивидуального предпринимателя;
- дата и номер предостережения, направленного в адрес юридического лица, индивидуального предпринимателя;
- сведения о принятых по результатам рассмотрения предостережения мерах по обеспечению соблюдения обязательных требований.

По результатам рассмотрения предостережения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем могут быть поданы в орган государственного контроля (надзора), направивший предостережение, возражения. В возражениях указываются:

- наименование юридического лица, фамилия, имя, отчество (при наличии) индивидуального предпринимателя;
- идентификационный номер налогоплательщика - юридического лица, индивидуального предпринимателя;
- дата и номер предостережения, направленного в адрес юридического лица, индивидуального предпринимателя;
- обоснование позиции в отношении указанных в предостережении действий (бездействия) юридического лица, индивидуального предпринимателя, которые приводят или могут привести к нарушению обязательных требований.

Уведомление об исполнении предостережения, возражения на предостережение направляются юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем в бумажном виде почтовым отправлением в орган государственного контроля (надзора), либо в виде электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью

индивидуального предпринимателя, лица, уполномоченного действовать от имени юридического лица, на указанный в предостережении адрес электронной почты органа государственного контроля (надзора), либо иными указанными в предостережении способами.

4. Проведение мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями

Вступили в силу положения об организации и проведении мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями.

К мероприятиям по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями относятся, в том числе:

плановые (рейдовые) осмотры (обследования) территорий, акваторий, транспортных средств;

административные обследования объектов земельных отношений;

исследование и измерение параметров природных объектов окружающей среды (атмосферного воздуха, вод, почвы, недр) при осуществлении государственного экологического мониторинга, социально-гигиенического мониторинга в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

наблюдение за соблюдением обязательных требований посредством анализа информации о деятельности либо действиях юридического лица и индивидуального предпринимателя, обязанность по представлению которой (в том числе посредством использования федеральных государственных информационных систем) возложена на такие лица в соответствии с федеральным законом;

другие виды и формы мероприятий по контролю, установленные федеральными законами.

По результатам таких мероприятий юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям может быть направлено предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований.

В случае выявления при проведении мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями нарушений обязательных требований должностные лица органа государственного контроля (надзора) принимают в пределах своей компетенции меры по пресечению таких нарушений, а также направляют письменное мотивированное представление с информацией о выявленных нарушениях, на основании которого может быть назначена внеплановая проверка юридического лица, индивидуального предпринимателя.

5. Введена процедура предварительной проверки поступивших обращений

При отсутствии достоверной информации о лице, допустившем нарушение обязательных требований, достаточных данных о нарушении обязательных требований либо причинении вреда окружающей среде

(возникновении такой угрозы) уполномоченными должностными лицами органа государственного контроля (надзора) может быть проведена предварительная проверка поступившей информации.

В ходе проведения предварительной проверки:

- принимаются меры по запросу дополнительных сведений и материалов (в том числе в устном порядке) у лиц, направивших заявления и обращения, представивших информацию;

- проводится рассмотрение документов юридического лица, индивидуального предпринимателя, имеющих в распоряжении органа государственного контроля (надзора);

- при необходимости проводятся мероприятия по контролю, осуществляемые без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и без возложения на указанных лиц обязанности по представлению информации и исполнению требований органов государственного контроля (надзора).

В рамках предварительной проверки у юридического лица, индивидуального предпринимателя могут быть запрошены пояснения в отношении полученной информации, но представление таких пояснений и иных документов не является обязательным.

По результатам предварительной проверки меры по привлечению юридического лица, индивидуального предпринимателя к ответственности не принимаются.

При выявлении по результатам предварительной проверки лиц, допустивших нарушение обязательных требований, получении достаточных данных о нарушении обязательных требований либо о фактах, указанных в ч. 2 ст. 10 Закона № 294-ФЗ, уполномоченное должностное лицо органа государственного контроля (надзора) подготавливает мотивированное представление о назначении внеплановой проверки по основаниям, указанным в п.2 ч. 2 ст. 10 Закона № 294-ФЗ.

6. Уточнен порядок запроса документов у юридических лиц, индивидуальных предпринимателей

В Законе № 294-ФЗ установлен запрет на истребование от юридического лица, индивидуального предпринимателя при проведении выездной проверки документов и (или) информации, которые были представлены ими в ходе проведения документарной проверки.

При проведении проверки должностные лица органа государственного контроля (надзора) не вправе требовать от юридического лица, индивидуального предпринимателя представления документов, информации до даты начала проведения проверки.

Вместе с тем, орган государственного контроля (надзора) после издания распоряжения или приказа о проведении проверки вправе запрашивать необходимые документы и (или) информацию в рамках межведомственного информационного взаимодействия.

7. Использование проверочных листов

Введены нормы об использовании при проведении плановых проверок проверочных листов (списков контрольных вопросов)

Постановлением Правительства Российской Федерации от 13.02.2017 № 177 утверждены общие требования к разработке и утверждению проверочных листов (списков контрольных вопросов).

Проверочные листы будут содержать перечень вопросов, отражающих содержание обязательных требований, ответы на которые однозначно свидетельствуют о соблюдении или несоблюдении юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований, составляющих предмет проверки.

Обязательность использования проверочных листов может быть установлена в Положениях об отдельных видах федерального государственного экологического надзора.

В 2017 году планируется введение проверочных листов при осуществлении следующих видов федерального государственного экологического надзора:

федеральный 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 использования и охраны водных объектов;

государственный надзор за соблюдением требований к обращению с веществами, разрушающими озоновый слой.

Кроме того, использование проверочных листов планируется при проведении лицензионного контроля деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I - IV классов опасности.

Форма проверочного листа в настоящее время разрабатывается Росприроднадзором и будет размещена для общественного обсуждения на сайте <http://regulation.gov.ru/>.

8. Конкретизация способов возможного уведомления юридического лица, индивидуального предпринимателя о проведении проверки

Проверяемое лицо может быть уведомлено не позднее чем за три рабочих дня до начала проведения плановой проверки (за 24 часа до проведения внеплановой проверки) посредством направления копии распоряжения или приказа о проведении проверки посредством электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью и направленного по адресу электронной почты юридического лица, индивидуального предпринимателя, если такой адрес содержится в едином государственном реестре юридических лиц, едином государственном

реестре индивидуальных предпринимателей либо ранее был представлен юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем в орган государственного контроля (надзора).

9. Установлен порядок рассмотрения анонимных и недостоверных обращений, содержащих информацию, являющуюся основанием для проведения проверки

Установлено, что в случае, если изложенная в обращении или заявлении информация может являться основанием для проведения внеплановой проверки, должностное лицо органа государственного контроля (надзора) при наличии у него обоснованных сомнений в авторстве обращения или заявления обязано принять разумные меры к установлению обратившегося лица.

Обращения и заявления, направленные заявителем в форме электронных документов, могут служить основанием для проведения внеплановой проверки только при условии, что они были направлены заявителем с использованием средств информационно-коммуникационных технологий, предусматривающих обязательную авторизацию заявителя в единой системе идентификации и аутентификации.

По решению руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора) предварительная проверка, внеплановая проверка прекращаются, если после начала соответствующей проверки выявлена анонимность обращения или заявления, явившихся поводом для ее организации, либо установлены заведомо недостоверные сведения, содержащиеся в обращении или заявлении.

Кроме того, существенным нововведением является то, что орган государственного контроля (надзора) вправе обратиться в суд с иском о взыскании с гражданина, юридического лица, индивидуального предпринимателя расходов, понесенных таким органом в связи с рассмотрением поступивших заявлений, обращений указанных лиц, если в заявлениях, обращениях были указаны заведомо ложные сведения.

10. Порядок действий органа государственного контроля (надзора) в случае невозможности проведения проверки

Предусмотрено составление акта о невозможности проведения проверки. В частности, должностное лицо органа государственного контроля (надзора) составляет акт о невозможности проведения проверки с указанием причин невозможности ее проведения в случаях, если проведение плановой или внеплановой выездной проверки оказалось невозможным в связи с:

- отсутствием индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя, руководителя или иного должностного лица юридического лица;
- фактическим неосуществлением деятельности юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем;

- иными действиями (бездействием) индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя, руководителя или иного должностного лица юридического лица, повлекшими невозможность проведения проверки.

При этом необходимо отметить, что при выявлении виновных действий проверяемых лиц, направленных на воспрепятствование законной деятельности должностного лица по проведению проверок или уклонение от таких проверок, органы государственного контроля (надзора) вправе возбудить дело об административном правонарушении по ст. 19.4.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и направить соответствующие материалы для рассмотрения в суд.

В соответствии с ч. 2 ст. 19.4.1 КоАП РФ воспрепятствование законной деятельности должностного лица органа государственного контроля (надзора), повлекшее невозможность проведения или завершения проверки, влечет наложение административного штрафа:

- на должностных лиц в размере от пяти тысяч до десяти тысяч рублей;
- на юридических лиц - от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей.

Кроме того, орган государственного контроля (надзора) в течение трех месяцев со дня составления акта о невозможности проведения соответствующей проверки вправе принять решение о проведении в отношении такого юридического лица, индивидуального предпринимателя плановой или внеплановой выездной проверки без внесения плановой проверки в ежегодный план плановых проверок и без предварительного уведомления юридического лица, индивидуального предпринимателя.

Раздел 5

О выявленных устаревших, дублирующих, избыточных обязательных требованиях и предложениях по их устранению

В рамках подготовки руководств по соблюдению обязательных требований, а также по результатам анализа информации о практике применения нормативных правовых актов, поступившей из общественных, научных, правозащитных и иных организаций и граждан, из средств массовой информации Росприроднадзором были выявлены следующие устаревшие, дублирующие, избыточные обязательные требования.

1. Получение разрешения на проведение внутрихозяйственных работ, связанных с нарушением почвенного покрова (далее – Разрешение), предусмотрено приказом Минприроды России и Роскомзема от 22.12.1995 № 525/67 «Об утверждении Основных положений о рекультивации земель, снятии, сохранении и рационального использования плодородного слоя почвы» (далее – Основные положения) положения которого устарели.

Согласно п.11 Основных положений выдача разрешений на добычу общераспространённых полезных ископаемых или торфа для собственных нужд и проведение других внутрихозяйственных работ, связанных с

нарушением почвенного покрова, осуществляется в порядке, устанавливаемом соответствующими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Не все субъекты Российской Федерации имеют установленный порядок.

Кроме того, согласно п.6 Основных положений условия приведения нарушенных земель в состояние, пригодное для последующего использования, а также порядок снятия, хранения и дальнейшего применения плодородного слоя почвы, устанавливаются органами, предоставляющими земельные участки в пользование и дающими разрешение на проведение работ, связанных с нарушением почвенного покрова, на основе проектов рекультивации, получивших положительное заключение государственной экологической экспертизы.

Вместе с тем, согласно пункту 7.2 статьи 11 Федерального закона от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (далее – Закон № 174-ФЗ) объектами государственной экологической экспертизы федерального уровня являются проекты рекультивации земель, нарушенных при размещении отходов I-V классов опасности, и земель, используемых, но не предназначенных для размещения отходов I-V классов опасности.

Действующими редакциями статей 11, 12 Закона № 174-ФЗ не предусмотрено проведение государственной экологической экспертизы по проекту рекультивации нарушенных земель, если это не связано с размещением и обезвреживанием отходов I-V класса опасности.

Ранее, статья 12 Закона № 174-ФЗ, определяя объекты государственной экологической экспертизы регионального уровня, относила к ним проекты рекультивации земель, нарушенных в результате геолого-разведочных, добычных, взрывных и иных видов работ, однако Федеральным законом от 16.12.2006 № 232-ФЗ «О внесении изменений и Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» такие объекты были исключены, то есть с указанной даты не подлежат обязательной государственной экологической экспертизе проекты рекультивации земель, нарушенных в результате геолого-разведочных, добычных, взрывных и иных видов работ.

2. В соответствии с п.5 Положения о государственном земельном надзоре, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 02.01.2015 № 1, Росприроднадзор осуществляет государственный земельный надзор за соблюдением обязанностей по рекультивации земель при разработке месторождений полезных ископаемых, включая общераспространенные полезные ископаемые, осуществлении строительных, мелиоративных, изыскательских и иных работ, в том числе работ, осуществляемых для внутрихозяйственных или собственных надобностей, а также после завершения строительства, реконструкции и (или) эксплуатации объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры, сноса объектов лесной инфраструктуры.

Согласно ст. 23.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) органы,

осуществляющие экологический надзор (к которым относится Росприроднадзор), рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст.8.7 КоАП РФ «Невыполнение обязанностей по рекультивации земель, обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв».

Однако, в соответствии со ст. 23.31 КоАП РФ федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности, федеральный государственный надзор в области безопасности гидротехнических сооружений, государственный горный надзор (Ростехнадзор) рассматривает дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 8.7 КоАП РФ в части невыполнения или несвоевременного выполнения обязанностей по рекультивации земель при разработке месторождений полезных ископаемых, включая общераспространенные полезные ископаемые.

Таким образом, полномочия по рассмотрению дел об административных правонарушениях по статье 8.7 КоАП РФ в статьях 23.29 и 23.31 являются дублирующими.

3. Следует признать не подлежащими применению Временные правила охраны окружающей среды от отходов производства и потребления в Российской Федерации, утв. Минприроды РФ от 15.07.1994 в связи с тем, что законодательство в сфере обращения с отходами претерпело существенные изменения с момента утверждения правил.

4. Росприроднадзор предлагает рассмотреть возможность установления требования представления единой отчетности в области обращения с отходами, которая будет являться лимитами на размещение отходов для предприятий малого и среднего предпринимательства и подтверждением соблюдения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение для хозяйствующих субъектов, не относящихся к субъектам малого и среднего предпринимательства. Достоверность сведений отчетов может быть проверена при проведении государственного экологического надзора. Сведения об отходах в названных отчетах повторяются. Все отчеты представляются в территориальные органы Росприроднадзора в уведомительном порядке, достоверность проверяется при осуществлении контрольно-надзорных мероприятий.

5. В соответствии со ст.73 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» руководители организаций и специалисты, ответственные за принятие решений при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, которая оказывает или может оказать негативное воздействие на окружающую среду, должны иметь подготовку в области охраны окружающей среды и экологической безопасности.

В соответствии со ст. 15 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» лица, которые допущены к сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I-IV классов опасности, обязаны иметь документы о квалификации,

выданные по результатам прохождения профессионального обучения или получения дополнительного профессионального образования, необходимые для работы с отходами I-IV классов опасности.

Учитывая изложенное, целесообразно указанные требования объединить, так как деятельность в области обращения с отходами производства и потребления является частью обеспечения экологической безопасности при эксплуатации производственных объектов.

6. Форму «Характеристика объекта размещения отходов», утвержденную приказом Минприроды России от 25.02.2010 № 49, необходимо дополнить сведениями, характеризующими расположение объекта, (географические координаты, либо расстояние до ближайшего населенного пункта) расстояние до ближайшего водоема и мощность объекта (тонн/в год). Данная форма является основным источником информации при регистрации в ГРОРО, но важные вышеуказанные сведения были исключены в 2010 году из ранее действующего образца 2.15 (Методические указания по разработке проектов нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, утвержденные приказом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 19.10.2007 № 703).

7. В приказах Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 25.02.2010 № 50 «О порядке разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение», от 16.02.2010 № 30 «Об утверждении Порядка представления и контроля отчетности об образовании, использовании, обезвреживании и размещении отходов (за исключением статистической отчетности)», от 01.09.2011 № 721 «Об утверждении Порядка учета в области обращения с отходами», от 05.08.2014 № 349 «Об утверждении Методических указаний по разработке проектов нормативов образования отходов и лимитов на их размещение» фигурирует понятие «использование отходов», согласно Федеральному закону от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» «использование отходов» исключено из основных понятий, в связи с чем указанные нормативные акты необходимо доработать в указанной части.

8. Согласно Положению о лицензировании деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I - IV классов опасности, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 03.10.2015 № 1062, для получения лицензии соискатель лицензии направляет или представляет в лицензирующий орган заявление в котором указывает перечень конкретных видов отходов I – IV классов опасности, содержащий их наименования, классы опасности и коды согласно федеральному классификационному каталогу отходов (далее – ФККО). Внесение изменений в ФККО также влечет необходимость переоформления природопользователями лицензий на деятельность по обращению с отходами I-IV классов опасности.

Таким образом, природопользователь зависит от скорости и качества внесения в ФККО информации, неизменности его содержания.

9. Порядком разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, утвержденным приказом Минприроды России от 25.02.2010 № 50, и Методическими указаниями по разработке проектов нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, утвержденными приказом Минприроды России от 05.08.2014 № 349, установлено утверждение нормативов образования отходов и лимитов на их размещение в конкретных объектах размещения отходов с указанием наименования объекта размещения отходов, его номера в государственном реестре объектов размещения отходов.

В процессе разработки месторождений нефти и газа требуется бурение новых скважин. Согласно получаемой от природопользователей информации в силу геологических причин невозможно спланировать на 5-летний период (или более короткий срок) конкретное размещение новых скважин и, соответственно, объектов размещения отходов бурения.

Так как шламовый амбар является объектом размещения отходов, их ввод должен сопровождаться переработкой проектной и нормативной документации, что с учетом вышесказанного является сдерживающим фактором на пути развития предприятий нефтегазодобывающего сектора.

Целесообразно предусмотреть возможность установления лимитов на размещение отходов, образующихся при строительстве скважин, с учетом объема отходов, предполагаемых к направлению на размещение в планируемых объектах хранения и объектах захоронения.

9. В соответствии с положениями статьи 16.1 Федерального закона от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» эксплуатация установок очистки газа осуществляется в соответствии с правилами эксплуатации установок очистки газа, утвержденными уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти. В настоящее время при проведении проверок юридических лиц (производственных объектов) должностные лица обязаны контролировать соответствие эксплуатации установок очистки газа «Правилам эксплуатации установки очистки газов (утв. Минхиммашем СССР 28.11.1983). Однако, упомянутые Правила являются устаревшими, в связи с чем возникает необходимость издания нового нормативного правового акта.

10. В настоящее время процедуры по установлению нормативов на выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух и выдаче разрешений на выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух разделены на две самостоятельные процедуры, что является не целесообразным по следующим причинам:

разрешением на выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух устанавливаются нормативы предельно допустимых выбросов;

разрешение на выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух выдается в срок, не превышающий 30 рабочих дней со дня регистрации материалов Заявителя.

Целесообразно объединить процедуру утверждения нормативов на выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух и выдачу

Разрешения.

11. Совершенствование правового регулирования вопросов охраны атмосферного воздуха, в частности совершенствование механизма проверок транспортных и иных передвижных средств на соответствие техническим нормативам выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух.

Основным документом, регулирующим данные вопросы, является постановление Правительства Российской Федерации от 06.02.2002 № 83 «О проведении регулярных проверок транспортных и иных передвижных средств на соответствие техническим нормативам выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух».

В соответствии с ним, проверки воздушных судов гражданской авиации, маневровых, магистральных тепловозов и путевой техники, спортивных судов проводятся Ространснадзором совместно с Росприроднадзором.

При этом отсутствуют чёткий алгоритм таких проверок, методики их проведения, технические регламенты и государственные стандарты.

Кроме того, в соответствии с нормами Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 8.22 (выпуск в эксплуатацию механических транспортных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах либо нормативов уровня шума) и 8.23 (эксплуатация механических транспортных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах либо нормативов уровня шума) вправе как органы транспортного надзора, так и органы экологического контроля, то есть существует дублирование полномочий.

12. Росприроднадзор предлагает рассмотреть возможность отмены требования по нормированию выбросов от котлов с минимальными производительной мощностью, использующихся только для отопления малых помещений, по причине незначительности выброса от указанных котлов. Росприроднадзор считает избыточными требования, закрепленные в статьях 11, 12 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха», предусматривающие, что для конкретного стационарного источника выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и их совокупности (организации в целом) территориальными органами федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды устанавливаются предельно допустимые выбросы. Согласно данному требованию, нормированию подлежат как крупные источники выбросов загрязняющих веществ в атмосферу, так и маломощные котлы, служащие для обогрева жилых или малых помещений.

13. В ч.1 ст.3.12 КоАП РФ указано, что административное приостановление деятельности назначается судьей. Вместе с тем, п.4 Положения об ограничении, приостановлении или прекращении выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредных

физических воздействий на атмосферный воздух, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28.11.2002 № 847, установлено, что предписания о приостановлении выбросов и вредных физических воздействий выдаются лицам, имеющим стационарные источники выбросов и вредных физических воздействий при отсутствии разрешений на выбросы и вредные физические воздействия.

Пунктом 6 данного Положения определено, что предписания о приостановлении выбросов и вредных физических воздействий лицам, имеющим стационарные источники выбросов и вредных физических воздействий, выдаются в установленном порядке государственными инспекторами по охране природы, осуществляющими государственный контроль за охраной атмосферного воздуха, что противоречит содержанию ч. 1 ст. 3.12 КоАП РФ.

14. Росприроднадзор считает необходимым признать не подлежащей применению Инструкцию по инвентаризации выбросов загрязняющих веществ в атмосферу. Ленинград, 1990 г. (утв. Госкомприроды СССР) и принять нормативный правовой акт, регулирующий инвентаризацию выбросов загрязняющих веществ в атмосферу.

15. Росприроднадзор считает необходимым признать не подлежащей применению Методику расчета концентраций в атмосферном воздухе вредных веществ, содержащихся в выбросах предприятий (ОНД-86), утвержденную Госкомгидрометом СССР 04.08.1986 № 192, и принять нормативный правовой акт, регулирующий расчет концентраций в атмосферном воздухе вредных веществ, содержащихся в выбросах предприятий.

16. Росприроднадзор считает целесообразным подготовить нормативный правовой акт, объединяющий положения Методических указаний Госкомитета СССР по гидрометеорологии и контролю природной среды РД 52.04-52-85 «Регулирование выбросов при неблагоприятных метеорологических условиях» (утверждены Госкомгидрометом СССР 01.12.1986) и «Положение о регулировании выбросов в период неблагоприятных метеорологических условий на тепловых электростанциях и котельных РД-153-34.0-02.314-98» (согласовано письмом Госмомэкологии РФ 07.05.1998 №05-19/30-69).

17. По мнению Росприроднадзора избыточными являются требования Правил охраны подземных водных объектов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 11.02.2016 № 94, разработанные в целях реализации положений ст.55 Водного кодекса Российской Федерации. Правилами определен порядок геологического и гидрогеологического обеспечения охраны подземных вод. Избыточным требованием в вышеуказанных Правилах является то, что все пользователи недр с объемом добычи подземных вод свыше 100 куб. метров в сутки обязаны осуществить проектирование и устройство наблюдательных скважин (раздел III пункт 8, абзац 2 Правил). А именно, водозаборы подземных вод с объемом добычи свыше 100 куб. метров в сутки должны

быть оборудованы наблюдательными скважинами для проведения систематических наблюдений за качеством и уровнем подземных вод на участке недр, предоставленном в пользование. Однако, в настоящее время наблюдение за качеством и уровнем подземных вод проводится всеми недропользователями, имеющими лицензии на пользование недрами, с целью добычи подземных вод в действующих и резервных скважинах при отсутствии отдельно пробуренных наблюдательных скважин.

18. В соответствии с ч.2 ст.11 Водного кодекса Российской Федерации водные объекты, находящиеся в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, собственности муниципальных образований, предоставляются в пользование для сброса сточных, в том числе дренажных, вод на основании решений о предоставлении водных объектов в пользование.

Приказом Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 14.03.2007 № 56 «Об утверждении типовой формы решения о предоставлении водного объекта в пользование» утверждена типовая форма решения о предоставлении водного объекта в пользование, в которой устанавливается наименование загрязняющих веществ и их максимальное содержание в сточных, в том числе дренажных водах.

Согласно п.4 ст.23 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» выбросы и сбросы химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов в окружающую среду в пределах установленных нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов, лимитов на выбросы и сбросы допускаются на основании разрешений, выданных органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды.

В соответствии с приказом Минприроды России от 09.01.2013 № 2 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по предоставлению государственной услуги по выдаче разрешений на сбросы веществ (за исключением радиоактивных веществ) и микроорганизмов в водные объекты» разрешение содержит перечень допустимых концентраций и количества загрязняющих веществ по каждому из выпусков сточных и (или) дренажных вод.

Таким образом, указанные документы дублируют друг друга, так в случае, если допустимая концентрация, установленная в разрешении будет больше, чем максимальное содержание загрязняющих веществ в решении, то предприятие будет привлечено к административной ответственности за невыполнение условий решения.

19. Согласно п.18 Положения о плане снижения сбросов загрязняющих веществ и иных веществ и микроорганизмов в поверхностные водные объекты, подземные водные объекты и на водосборные площади, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 10.04.2013 № 317 (далее – Положение), изменение в план снижения сбросов загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов в поверхностные

водные объекты, подземные водные объекты и на водосборные площади осуществляется в порядке, предусмотренном Положением для согласования и утверждения планов. То есть природопользователь подготавливает необходимый пакет документов и может представлять его неограниченное количество раз.

Внесение изменений в согласованный план способствует установлению лимитов на сбросы формально при условии наличия согласованных с Росприроднадзором планов, но по существу без проведения мероприятий по охране окружающей среды, внедрения наилучших существующих технологий и (или) реализации других природоохранных проектов с учетом поэтапного достижения установленных нормативов допустимых сбросов загрязняющих веществ и микроорганизмов.

Росприроднадзор предлагает внести изменения в Положение, установив, что внесение изменений в план снижения сбросов загрязняющих веществ и иных веществ и микроорганизмов в поверхностные водные объекты, подземные водные объекты и на водосборные площади возможно не более 1 раза за период реализации плана. В то же время, период реализации плана с внесенными изменениями не может превышать период реализации первоначально утвержденного и согласованного плана.

Раздел 6

Информация о принятых в истекшем году решениях Конституционного суда Российской Федерации в установленной сфере контрольно-надзорной деятельности

ОПРЕДЕЛЕНИЕ КС РФ ОТ 09.02.2016 № 225-О

Заявитель: ООО «Монолит и К»

Предмет спора:

пункт 3 статьи 77 и пункт 1 статьи 78 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», согласно которым компенсация вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется добровольно либо по решению суда или арбитражного суда; определение размера вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды, а также в соответствии с проектами рекультивационных и иных восстановительных работ, а при их отсутствии – в соответствии с таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, утвержденными органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды.

Позиция КС РФ:

КС РФ отказал в принятии заявления, указав на следующее.

По мнению заявителя, оспариваемые законоположения, позволяющие одновременно возлагать на причинителя вреда обязанности по проведению

рекультивации земель и по возмещению вреда в денежной форме, не предусматривая при этом возможности зачета восстановительных мероприятий, что является двойным наказанием, противоречат статьям 18, 19 (часть 1) и 50 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

Специфической чертой имущественной ответственности за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 2 июня 2015 года № 12-П, является то, что вред как необходимое условие состава правонарушения причиняется не имуществу конкретного лица, а окружающей среде, определяемой данной статьей как совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, которые используются или могут быть использованы при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления и имеют потребительскую ценность, а также антропогенных объектов; возмещение вреда в подобных случаях направлено в первую очередь на преодоление указанных последствий и восстановление нарушенного состояния окружающей среды в максимально возможной степени. Это согласуется с основным принципом охраны окружающей среды – «загрязнитель платит», который, как следует из статьи 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды», выражается в обязательном финансировании юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими хозяйственную и (или) иную деятельность, которая приводит или может привести к загрязнению окружающей среды, мер по предотвращению и (или) уменьшению негативного воздействия на окружающую среду, устранению последствий этого воздействия.

При этом названные положения Федерального закона «Об охране окружающей среды», относящегося – в системе действующего в области охраны окружающей среды законодательства – к нормативным правовым актам общего действия, не содержат запрета на учет расходов, понесенных правонарушителем в добровольном порядке на восстановление природной среды, при определении размера выплат в возмещение вреда на основании соответствующих такс и методик.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КС РФ ОТ 26.04.2016 № 13-П

Заявитель: Администрация муниципального образования «Нерюнгринский район»

Предмет спора:

пункта 18 части 1 статьи 14 и пункт 14 части 1 статьи 15 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в редакции, действовавшей до вступления в силу Федерального закона от 29 декабря 2014 года № 458-ФЗ), согласно которым к вопросам местного значения городского поселения относится организация сбора и вывоза бытовых

отходов и мусора, а к вопросам местного значения муниципального района – организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов.

По мнению заявителя, оспариваемые законоположения выступают нормативно-правовым основанием для возложения на органы местного самоуправления муниципального района обязанности по ликвидации за счет средств местного бюджета несанкционированного складирования бытовых и промышленных отходов, размещенных неустановленными лицами на расположенных на территории муниципального района земельных участках, которые входят в состав земель лесного фонда и являются федеральной собственностью, – без наделения органов местного самоуправления муниципальных районов соответствующими государственными полномочиями и предоставления субвенций для финансового покрытия расходов на связанные с этим мероприятия.

Позиция КС РФ:

КС РФ признал оспариваемые законоположения не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку содержащиеся в них положения – по своему конституционно-правовому смыслу в системе правового регулирования – не предполагали и не предполагают возложения на органы местного самоуправления муниципальных районов обязанности по ликвидации за счет средств местного бюджета несанкционированного складирования отходов, размещенных неустановленными лицами на лесных участках в составе земель лесного фонда, расположенных на территории этих муниципальных районов, если органы местного самоуправления таких муниципальных районов не были наделены соответствующими государственными полномочиями. При этом было указано на следующее.

Ранее позиция по данному вопросу была изложена в Постановлении от 13 октября 2015 года № 26-П.

Конституционная обязанность сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам предполагает возложение на органы местного самоуправления осуществления именно организационных мер, включая оказание регулирующего, распорядительного, контрольного и иного организационно-властного воздействия, направленного на создание необходимых условий для эффективной очистки территории муниципального образования от бытовых и промышленных отходов, притом что сами по себе такого рода меры не входят, по смыслу статьи 13 Федерального закона от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», в нормативное содержание понятий «сбор отходов», «транспортирование отходов», «утилизация отходов», как они определены в статье 1 того же Федерального закона.

Исходя из этого и с учетом установленного законодательством порядка использования и охраны лесного фонда, в рамках которого на органы местного самоуправления возложены полномочия по предотвращению вредного воздействия (включая захламление) лишь на тех лесных участках, которые находятся в муниципальной собственности (часть 1 статьи 84 Лесного кодекса Российской Федерации), тогда как в отношении лесных

участков в составе земель лесного фонда такого рода полномочия осуществляются уполномоченными органами государственной власти (статьи 81–83 Лесного кодекса Российской Федерации), Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что пункт 24 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по своему конституционно-правовому смыслу в системе правового регулирования не может рассматриваться как предполагающий возложение на органы местного самоуправления городских округов обязанности по ликвидации за счет средств местного бюджета несанкционированного складирования бытовых и промышленных отходов, размещенных неустановленными лицами на лесных участках в составе земель лесного фонда, расположенных на территории этих городских округов, без наделения органов местного самоуправления соответствующими государственными полномочиями

ОПРЕДЕЛЕНИЕ КС РФ ОТ 24.11.2016 № 2451-О

Заявитель: гражданин А.А.Смирнов

Предмет спора:

часть 2 статьи 99 Лесного кодекса Российской Федерации, в соответствии с которой привлечение к ответственности за нарушение лесного законодательства не освобождает виновных лиц от обязанности устранить выявленное нарушение и возместить причиненный этими лицами вред. Позиция КС РФ:

КС РФ отказал в принятии заявления, указав на следующее.

По мнению заявителя, оспариваемые законоположения по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, обязывают должностное лицо, виновное в совершении преступления за нарушение лесного законодательства, возместить вред, причиненный этим преступлением, в полном объеме, несмотря на то что указанный вред к этому времени уже частично или полностью возмещен, а также не позволяют исключить из размера причиненного преступлением вреда затраты по его устранению, понесенные юридическим лицом, в котором работает это должностное лицо.

КС РФ указал, что оспариваемые законоположения направлены на обеспечение восстановления окружающей среды путем возмещения вреда окружающей среде лицом, причинившим вред, и не могут расцениваться как нарушающие указанные в жалобе конституционные права заявителя, в конкретном деле с участием которого суды пришли к выводу о том, что необходимость исключения из размера ущерба затрат, фактически понесенных в связи с лесовосстановительными работами, не может быть принята во внимание, поскольку эти работы проведены юридическим лицом во исполнение обязательств по договору аренды лесного участка.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ КС РФ ОТ 26.05.2016 № 1003-О

Заявитель: граждане В.Н.Кузнецов, З.А.Муртазин и Н.Г.Олейник

Предмет спора:

статья 11 «Права и обязанности граждан в области охраны окружающей среды», предусматривающей в том числе право граждан предъявлять в суд иски о возмещении вреда окружающей среде и статья 12 «Права и обязанности общественных объединений и некоммерческих организаций в области охраны окружающей среды» 2 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

Позиция КС РФ:

КС РФ отказал в принятии заявления, указав на следующее.

Данным Федеральным законом предусмотрен также комплексный механизм государственных гарантий защиты прав граждан в области охраны окружающей среды, предусматривающий систему мер административного и судебного характера: так, граждане имеют право как на обращение в органы власти, иные организации с жалобами по вопросам, касающимся негативного воздействия на окружающую среду, так и на предъявление в суд исков о возмещении вреда окружающей среде (пункт 2 статьи 11). Учитывая открытый перечень прав граждан в области охраны окружающей среды, они не лишены возможности оспорить в суде решения органов публичной власти, в том числе в сфере градостроительства, если такие решения нарушают их права и законные интересы (к примеру, на санитарно-эпидемиологическое благополучие), в порядке, предусмотренном главой 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. Для предотвращения вреда окружающей среде граждане вправе обратиться в уполномоченные органы для проведения проверки соблюдения хозяйствующим субъектом нормативов выбросов в атмосферный воздух либо проверки планируемого строительства на соответствие экологическим и санитарным требованиям, а органы контроля в целях недопущения деятельности, представляющей опасность здоровью граждан, обязаны принять меры административного характера вплоть до временного запрета деятельности юридического лица (статья 17 Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»). Кроме того, граждане вправе требовать компенсации вреда, причиненного им загрязнением воздуха, и прекращения противоправного поведения.

Тем самым в системе действующего правового регулирования в области охраны окружающей среды гражданам предоставляется достаточное количество адекватных средств и возможностей для получения государственной, в том числе судебной, защиты права на благоприятную окружающую среду. Следовательно, будучи правовой базой для реализации экологических прав граждан и формирования безопасных природных условий жизни, оспариваемое регулирование не может рассматриваться как нарушающее конституционное право на судебную защиту. При этом, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, из права каждого на судебную защиту его прав и свобод не вытекает возможность выбора гражданином по своему усмотрению способов и

процедур судебной защиты, особенности которых применительно к отдельным видам судопроизводства и категориям дел определяются, исходя из Конституции Российской Федерации, федеральными законами (определения от 17 апреля 2003 года № 123-О, от 16 ноября 2006 года № 493-О, от 17 ноября 2009 года № 1427-О-О, от 23 марта 2010 года № 388-О-О и др.).

При этом законодатель наделен достаточно широкой дискрецией в вопросе установления юридических гарантий в виде возможных средств судебной защиты граждан в области охраны окружающей среды при условии сохранения надлежащего баланса интересов между всеми участниками данных отношений. Таким образом, с учетом общей направленности оспариваемых законоположений на формирование правопорядка, обеспечивающего (гарантирующего) экологические права и обязанности граждан, нет оснований полагать, что они нарушают систему конституционных принципов в области охраны окружающей среды и тем самым – конституционные права заявителей в указанном ими аспекте.