УДК 349.6

Ястребов А.Е.,

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации; доцент кафедры конституционного и муниципального права; кандидат исторических наук; доцент (Российская Федерация, г. Москва)

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ НАДЗОР В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

В статье исследуются основные тенденции развития института государственного экологического надзора в Российской Федерации. Анализируются изменения в законодательстве, регулирующем осуществление данной функции государственного управления, влияние этих изменений на эффективность экологического надзора. Предлагаются меры по совершенствованию правового механизма осуществления государственного экологического надзора.

Ключевые слова: государственный экологический надзор, экологический контроль, полномочия, функции, государственные инспекторы, плановые и внеплановые проверки.

Неблагополучная экологическая обстановка является одной из наиболее актуальных проблем развития России. Современное состояние окружающей среды характеризуется крупномасштабным загрязнением атмосферного воздуха, поверхностных и подземных вод, почв. По имеющимся данным, 54% городского населения в 40 субъектах Федерации проживают в неблагоприятной природной среде[1]. Проблема загрязнения окружающей среды становится одной из первостепенных, создавая угрозу национальной безопасности страны. В этих условиях очевидно, что предпринимаемых государством мер явно недостаточно для обеспечения экологической безопасности населения, реализации экологических прав граждан, прежде всего права на благоприятную окружающую среду.

Одним из основных правовых инструментов, направленных на решение указанных задач, является государственный экологический надзор (ранее — контроль). Рассмотрим некоторые проблемы, связанные с его организацией и осуществлением.

С начала 2000-х гг. в системе государственного экологического контроля произошли значительные изменения. Указом Президента РФ от 17 мая 2000 г. № 867 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»[2] был ликвидирован независимый и обладающий всеми необходимыми полномочиями федеральный орган, осуществлявший государственный контроль в сфере окружающей среды, — Госкомэкологии РФ, а его функции переданы Министерству природных ресурсов РФ. Это сразу привело к ослаблению эффективности государственного экологического контроля, поскольку основным в деятельности министерства являются вопросы организации использования природных ресурсов, которые как раз и должны являться объектами независимого контроля.

В результате административной реформы 2004 г. функции государственного экологического контроля были разделены между тремя федеральными службами. Контрольно-надзорные функции в отношении охотничьих видов животных и водных биологических ресурсов стала осуществлять Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор), других объектов животного мира, лесных и водных ресурсов — Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор). Контроль за загрязнением атмосферного воздуха и обращением с отходами выполняла Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор).

Во многих случаях это разделение полномочий оказалось искусственным. За четыре года так и не удалось четко разграничить полномочия между Росприроднадзором и Ростехнадзором в области контроля за загрязнением окружающей среды. В результате дублирования функций этих органов исполнительной власти, разобщенности и несогласованности в их действиях эффективность государственного контроля в сфере природопользования и охраны окружающей среды, значительно ослабленная после ликвидации Госкомэкологии, резко снизилась, что привело к опережающему росту правонарушений в этой сфере по сравнению с другими правонарушениями (более чем в пять раз за 10 лет)[3].

В дальнейшем государство предприняло шаги по сосредоточению функций государственного экологического контроля (надзора) в одном федеральном органе. В настоящее время в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 27 января 2009 г. № 5[4] государственный экологический надзор осуществляется Федеральной службой по надзору в сфере природопользования и органами, уполномоченными высшими исполнительными органами государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации на осуществление государственного экологического надзора в соответствии с установленной компетенцией.

В постановлении указано более 10 видов государственного экологического контроля (надзора), в том числе государственный надзор в области охраны атмосферного воздуха, государственный надзор в области обращения с отходами, государственный надзор в области охраны водных объектов, государственный земельный надзор, государственный надзор в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания и др.

Однако на федеральном уровне не все эти виды надзора осуществляются Росприроднадзором. Так, согласно Положению о государственном земельном контроле, утвержденному Постановлением Правительства РФ от 15 ноября 2006 г.[5], государственный земельный надзор входит в компетенцию не только Росприроднадзора, но и других федеральных служб — Россельхознадзора и Росреестра (Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии). При этом государственный земельный надзор в части, осуществляемой Росреестром, не предусматривает проверку исполнения требований экологического законодательства. Кроме того, в соответствии с Указом Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 712[6] полномочия по контролю и надзору за водными биоресурсами и средой их обитания во внутренних водах Российской Федерации переданы Министерству сельского хозяйства

РФ. Указанные факты свидетельствуют о необходимости приведения Постановления Правительства РФ от 27 января 2009 г. в соответствие с другими подзаконными актами в части уточнения наименования федеральных органов, осуществляющих государственный экологический надзор.

Одновременно с реформированием федеральных органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды происходила передача полномочий на уровень субъектов Федерации. В 2002—2006 гг. число предприятий, загрязнение которых контролировалось федеральными органами, сократилось с 330 до 80 тысяч[7]. В 2007 г. с принятием Лесного кодекса к субъектам РФ перешли полномочия по государственному лесному контролю на землях лесного фонда. В 2008 г. на региональный уровень был передан контроль за использованием и охраной объектов животного мира, за исключением водных биологических ресурсов. Соответственно постепенно ликвидировались территориальные органы федеральных ведомств либо значительно сокращалась их численность.

Передача указанных полномочий на региональный уровень привела к значительному ослаблению государственного экологического надзора. Этому способствовало резкое сокращение численности инспекторского состава и финансирования надзорных органов во многих субъектах РФ.

Например, на охрану редких видов животных и растений Приморский край получил в 2012 г. 230 тысяч рублей, и это при наличии тигра, леопарда и еще нескольких десятков видов животных и растений, занесенных в Красную книгу РФ[8]. В Красноярском крае численность органов охотничьего надзора в 2004—2005 гг. составляла 240 человек, а в 2011 г. — 39. В Республике Бурятия полномочия в области надзора за использованием и охраной объектов животного мира осуществляют всего 9 инспекторов. При этом на одного государственного инспектора приходится более 3 млн. га охотничьих угодий, учитывая, что площадь охотничьих угодий республики составляет 30 млн. га[9].

По нашему мнению, необходимо вернуть все контрольные и надзорные функции на уровень Федерации, сохранив управление хозяйственным использованием возобновляемых природных ресурсов за субъектами РФ. При этом численность государственных инспекторов должна быть существенно увеличена, по крайней мере, до 30 тысяч по стране. Это позволит исключить дублирование полномочий, обеспечить более прозрачную систему экологического надзора.

В соответствии со ст. 65 Федерального закона «Об охране окружающей среды» (в редакции ФЗ от 18.07.2011 № 242-ФЗ[10]) под государственным экологическим надзором понимается деятельность уполномоченных органов исполнительной власти, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений требований в области охраны окружающей среды посредством организации и проведения проверок, а также деятельность по систематическому наблюдению за исполнением экологических требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения этих требований при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами своей деятельности.

При этом в подзаконных нормативных актах, в частности в указанных выше Постановлениях Правительства РФ от 15 ноября 2006 г., от 27 января 2009 г., попрежнему сохраняется старое наименование данного правового института — государственный экологический контроль (земельный контроль). Давно назрела необходимость внесения изменений в эти нормативные акты, приводящих их в соответствие с федеральным законом и устраняющих терминологические различия в наименовании указанной функции государственного управления в сфере охраны окружающей среды.

Государственный экологический надзор осуществляют государственные инспекторы в области охраны окружающей среды — должностные лица Росприроднадзора и уполномоченных органов власти субъектов РФ.

Государственные инспекторы в области охраны окружающей среды при ис-

полнении своих обязанностей в пределах своих полномочий имеют право:

— посещать в целях проверки организации, объекты хозяйственной и иной деятельности независимо от формы собственности, знакомиться с документами и иными необходимыми для осуществления государственного экологического надзора материалами;

— проверять соблюдение нормативов, государственных стандартов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды, работу очистных сооружений и других обезвреживающих устройств, средств контроля, а также выполнение планов и мероприятий по охране окружающей среды;

— проверять соблюдение требований, норм и правил в области охраны окружающей среды при размещении, эксплуатации и выводе из эксплуатации производственных и других объектов;

— предъявлять требования и выдавать предписания юридическим и физическим лицам об устранении нарушения законодательства в области охраны окружающей среды и нарушений природоохранных требований, выявленных при осуществлении государственного экологического надзора;

— привлекать к административной ответственности лиц, допустивших нарушение законодательства в области охраны окружающей среды, и др.

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»[11] (далее — Закон № 294-ФЗ) установил новые правила организации и осуществления государственного контроля (надзора), которые в полной мере применяются к отношениям, связанным с осуществлением государственного экологического надзора. Анализ практики применения данного закона показывает, что ряд его положений создают препятствия для эффективного осуществления государственного экологического надзора и нуждаются в корректировке.

В соответствии с этим законом проведение государственного экологического надзора осуществляется в форме плановых и внеплановых проверок. Плановые проверки проводятся на основании разрабатываемых органами государственного надзора ежегодных планов, которые должны быть доведены до сведения заинтересованных лиц посредством их размещения на официальных сайтах проверяющих органов, в сети «Интернет» либо иным доступным способом.

Важная особенность Закона № 294-ФЗ состоит в том, что плановые проверки не могут проводиться чаще, чем один раз в три года.

Основаниями для включения плановой проверки в ежегодный план проведения плановых проверок является истечение трех лет со дня:

— государственной регистрации юридического лица, индивидуального предпринимателя;

— окончания проведения последней плановой проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя;

— начала осуществления юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем предпринимательской деятельности в соответствии с представленным уведомлением о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности.

На практике юридические лица часто избегают плановых проверок путем ликвидации либо реорганизации и образования новых юридических лиц, так как в соответствии с указанными выше положениями плановая проверка может быть проведена не ранее чем по истечении трех лет со дня либо государственной регистрации юридического лица, либо окончания проведения последней плановой проверки. Кроме того, в случае изменения, например, наименования предприятия в условиях неизменности утвержденных Министерством природных ресурсов РФ списков подконтрольных объектов хозяйственной и иной деятельности данное предприятие не попадет в план проверок даже через три года[12].

Согласно п. 12 ст. 9 Закона № 294-ФЗ о проведении плановой проверки юридические лица и индивидуальные предприниматели должны быть уведомлены проверяющим органом не позднее чем в течение

трех рабочих дней до начала ее проведения посредством направления копии распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя проверяющего органа о начале проведения плановой проверки заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении или иным доступным способом. Данная норма сформулирована не очень удачно и вызывает различные толкования со стороны органов прокуратуры, надзорных органов. В связи с этим необходимо внести изменения в этот пункт, уточнив его содержание: о проведении плановой проверки хозяйствующие субъекты должны быть уведомлены или в течение трёх рабочих дней до начала проверки, или не позднее чем за три рабочих дня до начала проверки.

В соответствии с п. 2. ст. 15 Закона № 294-ФЗ должностные лица органов государственного экологического надзора не вправе осуществлять плановую или внеплановую проверку в случае отсутствия при её проведении руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя природопользователя. На практике возникают ситуации, когда, используя данное требование, юридические лица и индивидуальные предприниматели уклоняются от проверок. Руководители хозяйствующих субъектов в этом случае поступают просто: чтобы избежать проверки, достаточно уехать куда-то или заболеть и не оставить за себя никого, тем более что о сроках проверки надзорный орган заранее должен уведомить проверяемого.

Предметом внеплановой проверки является соблюдение юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем в процессе осуществления своей деятельности обязательных требований, выполнение предписаний проверяющих органов, проведение мероприятий по предотвращению причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, по обеспечению безопасности государства, по предупреждению возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, по ликвидации последствий причинения такого вреда.

Статья 10 Закона № 294-ФЗ к основаниям для проведения внеплановой проверки относит:

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

2) поступление в проверяющие органы обращений и заявлений граждан, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о следующих фактах:

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

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

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

Таким образом, внеплановые мероприятия по государственному экологическому надзору в основном проводятся, во-первых, для проверки исполнения предписаний об устранении нарушений, выявленных в результате плановой проверки, и, во-вторых, в случае поступления в органы государственного надзора обращений или заявлений, содержащих информацию о фактах возникновения угрозы причинения вреда окружающей среде, причинения вреда окружающей среде.

Очевидно, что, за исключением случаев проверки исполнения предписаний об устранении ранее обнаруженных на-

рушений, орган государственного экологического надзора не вправе по собственной инициативе провести внеплановую проверку, а должен ждать «сигнала» от граждан, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, от органов государственной власти, органов местного самоуправления или от средств массовой информации. Причем эти обращения или заявления должны быть не голословными, а содержать конкретные доказательства, свидетельствующие о наличии возникновения угрозы причинения или причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде.

Следует отметить, что в соответствии с п. 5 ст.10 Закона № 294-ФЗ внеплановая выездная проверка юридических лиц, индивидуальных предпринимателей по основаниям, связанным с поступлением в органы надзора обращений и заявлений о наличии признаков нарушения требований в области охраны окружающей среды, проводится после согласования с органом прокуратуры. Практика показывает, что далеко не во всех случаях органы прокуратуры согласовывают подобные проверки — они требуют предоставления неопровержимых доказательств экологических правонарушений, которые по объективным причинам не всегда возможно предоставить, например, когда речь идет о действиях, создающих угрозу причинения вреда субъектам экологического права.

Поэтому после принятия Закона № 294-ФЗ количество внеплановых проверок значительно сократилось, особенно в сравнении с плановыми. Так, в 2010 г. государственными инспекторами Управления по охране и использованию объектов животного мира, водных биоресурсов и экологической безопасности Орловской области (Орелоблэконадзор) было проведено 130 плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а также 10 внеплановых, из которых 8 — в рамках исполнения предписаний об устранении выявленных нарушений, выданных по результатам проведенных ранее проверок, 2 — по обращениям и заявлениям о возникновении угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера[13]. В 2011 г. состоялась 91 плановая проверка и только 3 внеплановые — в рамках исполнения предписаний об устранении выявленных нарушений. По обращениям и заявлениям внеплановых проверок не проводилось[14].

Предусмотренные законодательством требования к порядку проведения государственного экологического надзора в части периодичности, оснований и сроков проведения контрольных мероприятий являются столь существенными, что создают серьезные препятствия для деятельности надзорных органов. В установленных рамках эффективность государственного экологического надзора значительно снижается. Защита прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, являвшаяся главной целью принятия закона, при проведении государственного экологического надзора приводит к нарушению, умалению конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду. В предложенных законодателем условиях орган государственного экологического надзора оказывается неспособным эффективно осуществлять свою деятельность.

Обращает на себя внимание то обстоятельство, что подобные ограничения применяются далеко не ко всем отношениям, связанным с проведением государственного контроля (надзора).

Так, наиболее важные для государства (по мнению законодателя) отношения выведены из круга отношений, регулируемых Законом № 294-ФЗ, а в отношении целого ряда видов надзора предусмотрена возможность установления особенностей организации и проведения проверок другими федеральными законами.

В целях совершенствования правового механизма реализации права на благоприятную окружающую среду и обеспечения экологической безопасности населения представляется обоснованным либо вообще исключить отношения в области государственного экологического надзора из круга отношений, регулируемых Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного

контроля (надзора) и муниципального контроля», либо отнести их к отношениям, для которых предусмотрена возможность установления особенностей организации и проведения проверок (вида, предмета, оснований проверок и сроков их проведения) другими федеральными законами.

Библиографический список

1. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011, № 30 (ч. 1), ст. 4590.
2. О структуре федеральных органов исполнительной власти. Указ Президента Рос. Федерации от 17 мая 2000 г. № 867 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000, № 21, ст. 2168.
3. О структуре федеральных органов исполнительной власти. Указ Президента Рос. Федерации от 21 мая 2012 г. № 712: в ред. Указа Президента Рос. Федерации от 19 марта 2013 г. № 213 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012, № 22, ст. 2754; 2013, № 12, ст. 1247.
4. Об осуществлении государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля). Постановление Правительства Рос. Федерации от 27 января 2009 г. № 53: в ред. Постановления Правительства Рос. Федерации от 31 марта 2009 г. № 285 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009, № 5, ст. 625; № 14, ст. 1668.
5. О государственном земельном контроле. Постановление Правительства Рос. Федерации от 15 ноября 2006 г. № 689: в ред. Постановления Правительства Рос. Федерации от 11 апреля 2011 г. № 267 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006, № 81, ст. 7684; 2011, № 16, ст. 2295.
6. Аналитические материалы «круглого стола» «Актуальные вопросы экологического контроля (надзора) в Российской Федерации» 17 декабря 2012 г. (электронный ресурс) // Экологическая организация «Беллона» (сайт). URL: http://www.bellona.ru/articles_2012/1356010962.52 (дата обращения 18.06.2013).
7. Доклад Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека «Обеспечение прав граждан на благоприятную окружающую среду. Основные проблемы. Возможные решения». М., 2012. 62 с.
8. Доклад об экологической ситуации в Орловской области в 2010 году / Правительство Орловской области. Управление по охране и использованию объектов животного мира, водных биоресурсов и экологической безопасности Орловской области (Орелоблэконтроль). Орел, 2011.128 с.
9. Доклад об экологической ситуации в Орловской области в 2011 году / Правительство Орловской области. Управление по охране и использованию объектов животного мира, водных биоресурсов и экологической безопасности Орловской области (Орелоблэконадзор). Орел: Издательский дом «ОРЛИК», 2012. 172 с.
10. Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года. Утв. Президентом РФ 30 апреля 2012 г. (электронный ресурс) // Информационно-правовой портал «Гарант» (сайт). URL: http://www.base garant.ru/70169264 (дата обращения 18.06.2013).
11. Честин И.И. К совершенствованию государственного управления в области охраны окружающей среды и возобновляемых природных ресурсов. Аналитические материалы «круглого стола» «Актуальные вопросы экологического контроля (надзора) в Российской Федерации» 17 декабря 2012 г. (электронный ресурс) // Экологическая организация «Беллона» (сайт). URL: http://www.bellona.ru/articles_2012/1356010962.52 (дата обращения 15.06.2013).
12. Чепик А.Е., заместитель Председателя Правительства Республики Бурятия по экономическому развитию. Аналитические материалы «круглого стола» «Актуальные вопросы экологического контроля (надзора) в Российской Федерации» 17 декабря 2012 г. (электронный ресурс) // Экологическая организация «Беллона» (сайт). URL: http://www.bellona.ru/articles_2012/1356010962.52 (дата обращения 15.06.2013).