

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА  
Кафедра Теории государства и права и международного права

РЕКОМЕНДОВАНО К ЗАЩИТЕ  
В ГЭК И ПРОВЕРЕНО НА ОБЪЕМ  
ЗАИМСТВОВАНИЯ

Заведующий кафедрой

д-р юрид. наук

О.Ю. Винниченко

2018 г.



**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА**  
(магистерская диссертация)

**ЗАЩИТА ПРАВ ХОЗЯЙСТВУЮЩИХ СУБЪЕКТОВ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ  
ПРОВЕРОК В СФЕРЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ**

40.04.01 Юриспруденция

Магистерская программа «Защита прав человека и бизнеса»

Выполнил работу  
студент 3 курса  
заочной формы обучения



Садыков  
Артур  
Нурисламович

Научный руководитель  
канд. юрид. наук, доцент



Пинигин  
Максим  
Геннадьевич

Рецензент  
Адвокат НО  
Межтерриториальная  
коллегия адвокатов «Константа»



Устюгов  
Артем  
Александрович

г. Тюмень, 2018

## СОДЕРЖАНИЕ

1.	Список сокращений.....	3
2.	Введение.....	4
3.	Глава 1. Понятие государственного надзора в сфере природопользования.....	9
4.	1.1. Государственные органы, осуществляющие надзор в сфере природопользования.....	9
5.	1.2. Основные направления деятельности государственных органов, осуществляющих надзор в сфере природопользования.....	28
6.	Глава 2. Защита прав хозяйствующих субъектов при осуществлении государственными органами надзора в сфере природопользования.....	38
7.	2.1. Основные нарушения прав хозяйствующих субъектов при осуществлении государственными органами надзора в сфере природопользования.....	38
8.	2.2. Гарантии соблюдения прав хозяйствующих субъектов при осуществлении государственными органами надзора в сфере природопользования.....	59
9.	Заключение.....	66
10.	Список источников.....	80

## СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

<b>КоАП РФ</b>	-	Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации
<b>УК РФ</b>	-	Уголовный кодекс Российской Федерации
<b>ГК РФ</b>	-	Гражданский кодекс Российской Федерации
<b>ГПК РФ</b>	-	Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации
<b>КАС РФ</b>	-	Кодекс административного судопроизводства
<b>ЛК РФ</b>	-	Лесной кодекс Российской Федерации
<b>ЗК РФ</b>	-	Земельный кодекс Российской Федерации
<b>ВК РФ</b>	-	Водный кодекс Российской Федерации

## ВВЕДЕНИЕ

Представленная магистерская диссертация посвящена особенностям проведения органами государственного экологического надзора проверок в области охраны окружающей среды и рационального природопользования в отношении субъектов предпринимательской деятельности, а также анализу способов защиты прав субъектов предпринимательства при проведении мероприятий контрольно-надзорного характера.

**Актуальность темы** выпускной квалификационной работы заключается в проблеме применения механизмов защиты субъектами предпринимательства своих прав, связанной с несовершенством принятой реформы правового института государственного экологического надзора.

В частности, анализируются актуальные изменения в российском законодательстве, направленные на повышение эффективности и качества применяемых административных механизмов государственного экологического надзора, но на практике такие законодательные нововведения негативно сказываются на деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, повышая административную нагрузку за счет увеличения частоты проведения в отношении них проверочных мероприятий, и тем самым, создавая барьеры для развития предпринимательской деятельности.

Изменения реформы государственного экологического надзора выразились в принципиально новом механизме разграничения полномочий органов федерального и регионального надзора. В соответствии с новой реформой природоохранные проверки надзорными органами назначаются исходя из степени негативного воздействия на окружающую среду конкретного объекта юридического лица, индивидуального предпринимателя. Так, объекты, оказывающие наиболее существенный негативный вклад на состояние окружающей среды стали относить к федеральному государственному экологическому надзору, остальные же соответственно к региональному государственному надзору.

На практике такой метод дифференциации объектов позволил усилить создаваемое государственными органами административное давление на отдельные предприятия, так как один субъект хозяйственной деятельности может иметь несколько объектов, относящихся к разным категориям опасности. Следовательно, такое предприятие подвергается административному воздействию

и со стороны органов федерального государственного экологического надзора, и соответственно со стороны органов, осуществляющих региональный государственный экологический надзор. Большой объем проводимых проверок органами государственного экологического надзора зачастую не всегда приводит к качественному выполнению предприятиями своих хозяйственных функций и неукоснительному соблюдению требований природоохранного законодательства.

В работе приводится анализ эффективности изменений законодательства в части расширения полномочий государственных инспекторов субъектов Российской Федерации по рассмотрению дел об административных правонарушениях.

Несмотря на то, что полномочия государственных инспекторов уровня субъектов РФ были расширены законодателем с целью повышения эффективности работы системы органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды в части предотвращения, выявления и пресечения нарушений природоохранного законодательства, на практике же зачастую не всегда постановления, выносимые государственными инспекторами субъектов РФ, соответствуют целям, задачам и принципам законодательства об административных правонарушениях: часто не достигается критерий всестороннего, полного, объективного и своевременного выяснения обстоятельств каждого дела, разрешение дел в соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин совершенных административных правонарушений и условий, им способствовавших.

В работе рассмотрены основные органы государственной власти, осуществляющие федеральный и региональный государственный экологический надзор в зависимости от направления природоохранной деятельности, а также рассмотрены правоохранительные органы, осуществляющие отдельные полномочия в сфере природоохраны. Проанализированы основные функции и полномочия рассматриваемых государственных органов.

В настоящей работе проанализированы особенности проведения различных видов контрольно-надзорных мероприятий, проводимых компетентными природоохранными органами власти, такие как: плановые, внеплановые, документарные и выездные проверки, плановые рейдовые осмотры, обследования территорий и акваторий, административные обследования земельных участков, а также мероприятия, реализуемые в рамках проведения производства по делу об административном правонарушении.

Рассмотрены основные нарушения в области охраны окружающей среды, выявляемые государственными природоохранными инспекторами, за которые КоАП РФ предусмотрена административная ответственность, а также перечислены основные экологические преступления, ответственность за которые установлена положениями УК РФ. Рассмотрены иные виды ответственности за экологические правонарушения.

В работе раскрыты особенности взаимодействия федеральных и региональных органов, уполномоченных на осуществление государственного экологического надзора, а также вопросы координации деятельности с правоохранительными органами, и связанные в связи с этим проблемы такого взаимодействия.

Реализация органами исполнительной власти своих контрольно-надзорных функций, как показывает практика, не всегда происходит в строгом соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации. В связи с этим, в работе проведен анализ основных нарушений законодательства в сфере проведения контрольно-надзорных мероприятий и основные процессуальные нарушения при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях, допускаемые лицами, уполномоченными на проведение государственного экологического надзора (государственными инспекторами в области охраны окружающей среды). Проанализированы основные причины допущения таких нарушений и возможные последствия в виде отмены судебными органами результатов мероприятий по надзору (контролю), а также отмены результатов рассмотрения дел об административных правонарушениях.

Также в данной работе рассмотрены случаи злоупотребления правом лицами, уполномоченными на осуществление государственного природоохранного контроля и надзора, ввиду наличия существующих в действующем законодательстве пробелов. На субъект предпринимательства в таком случае оказывается административное давление, при этом деятельность органа власти фактически не нарушает требования законодательства в области осуществления государственного и муниципального контроля (надзора).

Отдельный раздел в работе посвящен гарантиям соблюдения прав хозяйствующих субъектов при осуществлении государственными органами надзора в сфере охраны окружающей среды и природопользования. Рассмотрены основные виды ответственности должностных лиц органов государственной власти при нарушениях в сфере проведения контрольно-надзорных мероприятий, а также

возможные способы защиты субъектов предпринимательства своих прав при допущении в отношении них таких нарушений.

В рассматриваемой работе предложены основные меры и изменения в законодательстве, которые способствовали бы минимизации допускаемых надзорными органами нарушений при реализации возложенных на них полномочий с целью обеспечения гарантий соблюдения прав и интересов хозяйствующих субъектов при осуществлении государственными органами надзора и контроля в сфере природопользования.

**Цель работы** заключается в выявлении и усовершенствовании механизмов защиты прав и интересов субъектов хозяйственной деятельности при проведении государственными надзорными органами мероприятий контрольно-надзорного характера в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования.

Для достижения вышеуказанной цели были поставлены следующие **задачи**:

- анализ эффективности реализуемых государственными надзорными органами полномочий в сфере осуществления государственного экологического надзора;
- выявление основных нарушений, допускаемых должностными лицами органов государственного экологического надзора при реализации проверок в сфере природопользования и при ведении производства по делам об административных правонарушениях;
- рассмотрение возможных мер и предлагаемых нововведений в законодательстве, способных гарантировать соблюдение прав хозяйствующих субъектов при осуществлении государственными органами надзора в сфере природопользования

**Предметом** магистерской диссертации является выявление способов обеспечения защиты прав и интересов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей от неоправданного административного давления государственных органов при проведении государственного экологического надзора.

**Объектом** выпускной квалификационной работы являются правоотношения, возникающие между органами государственного экологического надзора и субъектами предпринимательства при проведении в отношении них контрольно-надзорных мероприятий в области охраны окружающей среды и природопользования.

При написании выпускной квалификационной работы использованы следующие методы научного познания: формально-юридический, сравнительно-правовой, правосоциологический, метод правовой статистики и метод правового прогнозирования.

Работа состоит из двух глав, каждая из которых состоит из двух разделов. В работе представлен один рисунок. Общий объем работы составляет 85 страниц.

При написании работы использованы нормативно-правовые акты, научные статьи, отчетные и справочные документы, материалы проверок и дел об административных правонарушениях органов, осуществляющих государственный экологический надзор, материалы судебных дел. Список литературы состоит из 54 источника.

## **1. Понятие государственного надзора в сфере природопользования**

### **1.1 Государственные органы, осуществляющие надзор в сфере природопользования**

Природоохранная деятельность представляет собой различные виды хозяйственной деятельности организаций, направленные на снижение и ликвидацию негативного воздействия на компоненты природной среды, а также сохранение, приумножение и рациональное использование природного и ресурсного потенциала нашей страны. Решение проблемы охраны окружающей среды возможно лишь при совместных усилиях специалистов и экспертов разных областей науки и техники. Переход к малоотходным и безотходным ресурсосберегающим технологиям является наиболее продуктивной формой охраны природных комплексов и компонентов окружающей среды, что способно привести к обеспечению экологической безопасности и стабилизации экологической системы государства.

Важную роль в обеспечении экологической безопасности страны играет непосредственно государство и созданные им органы власти, наделенные определенными полномочиями, реализация которых направлена на достижение благоприятных показателей экономических, экологических и социальных изменений для удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений.

Государственное вмешательство в управление качеством окружающей среды происходит в том случае, когда качество природной среды для жизнедеятельности организмов становится неприемлемым, а экономические механизмы государства не способствуют созданию необходимых стимулов для улучшения природного потенциала.

Конституцией Российской Федерации закреплено основополагающее и жизненно необходимое право каждого гражданина на благоприятную окружающую среду, получение достоверной информации о её фактическом состоянии и на возмещение вреда, причиненного гражданам вследствие совершения экологического правонарушения (ст. 42).

Наличие прав предполагает определенные обязанности. Так, в ст. 58 Конституции РФ закреплена обязанность каждого гражданина на сохранение окружающей среды и природных компонентов, бережное отношение к природным богатствам.

Указанные нормы, установленные в Конституции РФ, нашли свою конкретизацию в федеральных и региональных нормативно-правовых актах в области охраны окружающей среды, а также в актах органов местного самоуправления.

Основным Федеральным законом, направленным на регулирование отношений между обществом и природой, которые возникают при осуществлении хозяйственной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду, является Федеральный закон № 7-ФЗ от 10.01.2002 «Об охране окружающей среды».

В соответствии с названным Законом, охрана окружающей среды выступает в качестве деятельности федеральных, региональных органов государственной власти РФ, органов местного самоуправления, общественных и некоммерческих организаций, юридических и физических лиц, направленная на сохранение природных ландшафтов, предотвращение вредного воздействия любой деятельности на природную среду и ликвидацию последствий такой деятельности.

Обеспечение благоприятной окружающей среды невозможно без осуществления необходимого контроля за деятельностью хозяйствующих субъектов с целью выявления и пресечения экологических правонарушений, коим уполномочены заниматься различные государственные органы Российской Федерации, а именно Президент РФ, Федеральное Собрание (Государственная Дума и Совет Федерации), Правительство РФ, а также органы исполнительной и законодательной власти субъектов РФ.

Государственный экологический надзор представляет собой организованную систему государственных органов, деятельность которых направлена на контролирование процессов воздействия осуществляемой предпринимательской деятельности на состояние природной среды и природных ресурсов, используемых субъектами предпринимательства в процессе своей хозяйственной деятельности. Целью государственного экологического надзора является недопущение природопользователями нарушений требований действующих норм и правил в области охраны окружающей среды для сохранения природных ресурсов, необходимых для обеспечения жизнедеятельности нынешнего и будущих поколений. Иначе говоря, деятельность органов государственного экологического

надзора направлена на реализацию права каждого на благоприятную окружающую среду. Система надзорных органов государственной власти в сфере охраны окружающей среды и природопользования функционирует исходя из основополагающего принципа «презумпции экологической опасности», суть которого заключается в том, что любая хозяйственная деятельность является потенциально опасной для окружающей среды, если не будет доказано обратное.

Специально созданными органами законодательной власти в области охраны окружающей среды являются Комитет Госдумы Федерального Собрания РФ по природопользованию и природным ресурсам, Комитет Госдумы Федерального Собрания РФ по экологии, Комиссия Госдумы Федерального Собрания РФ по рассмотрению правовых вопросов пользования недрами на условиях раздела продукции, Комитет Совета Федерации Федерального Собрания РФ по культуре, науке, образованию, экологии и здравоохранению, Комитет Совета Федерации Федерального Собрания РФ по природным ресурсам и охране окружающей среды<sup>1</sup>.

На схеме 1 представлены основные федеральные органы власти, уполномоченные на решение тех или иных «экологических» вопросов в отношении деятельности хозяйствующих субъектов – природопользователей.



Схема ветвей исполнительных органов власти в Российской Федерации в сфере охраны окружающей среды

<sup>1</sup> Попов Н.В. Организация охраны окружающей среды и государственное управление природными ресурсами в Российской Федерации (Федеральный и региональный уровень) / Попов Н.В. Радченко С.Ю. //Вопросы государственного муниципального управления – 2013 - № 3 – с. 76.

Основополагающим государственным органом, реализующим федеральные природоохранные полномочия, выступает Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России). В его задачи входит формирование государственной политики и нормативно-правового регулирования в области изучения, использования, воспроизводства и охраны всех компонентов природной среды (земельные ресурсы, водные объекты, недра, леса, животные и растения, особо охраняемые природные территории и др.), а также вопросы государственного и правового регулирования обращения с отходами, охраны атмосферного воздуха, государственного надзора в области охраны окружающей среды и государственной экологической экспертизы)<sup>2</sup>.

Минприроды России уполномочено производить контроль и координацию подведомственных служб, таких как Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор), Федеральная служба по мониторингу и гидрометеорологии окружающей среды (Росгидромет), Федеральное агентство водных ресурсов (Росводресурс), Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра) и Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз).

Министерство природных ресурсов и экологии РФ в своей деятельности руководствуется Конституцией РФ, федеральными законами, федеральными конституционными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ, международными договорами РФ, и Положением о Министерстве природных ресурсов и экологии РФ<sup>3</sup>.

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) является среди прочих федеральным органом власти, осуществляющей основные «экологические» надзорные функции.

Росприроднадзор и его территориальные органы осуществляют надзор на федеральном уровне за использованием земель лесного фонда, водных объектов, использованием лесов, расположенных вне земель лесного фонда, режима использования особо охраняемых природных территорий, охраны атмосферного воздуха, надзор за правильным обращением с отходами производства и потребления, надзор за охраной недр.

Помимо названного, Росприроднадзор осуществляет нормирование и лимитирование в области образования и размещения отходов, нормирование

---

<sup>2</sup> Положение о Министерстве природных ресурсов и экологии: Постановление Правительства РФ от 11.11.2015 № 1219

<sup>3</sup> Положение о Министерстве природных ресурсов и экологии: Постановление Правительства РФ от 11.11.2015 № 1219

предельно-допустимых выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, нормирование предельно-допустимых сбросов вредных веществ и микроорганизмов в водные объекты, выдает лицензии на деятельность в области обращения с отходами I-IV класса опасности, проводит государственную экологическую экспертизу, ведет Красную книгу РФ и кадастр особо охраняемых природных территорий федерального уровня. Росприроднадзор проводит контрольно-надзорные мероприятия (в частности установленные формы проверок, плановые рейдовые осмотры, административные обследования территорий и акваторий), выдает предписания об устранении нарушений природоохранного законодательства, а также предостережения о недопустимости совершения экологических правонарушений, осуществляет производство по делам об административных правонарушениях, рассматривает обращения граждан по вопросам своей компетенции, устанавливает размер вреда, причиненного природным объектам, обращается в суд с исками о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, взаимодействует с иными органами исполнительной власти по вопросам охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности<sup>4</sup>.

Среди специальных полномочий Росприроднадзора можно выделить государственный экологический надзор озера Байкал; надзор во внутренних морях и на континентальном шельфе РФ и в исключительной экономической зоне.

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор) осуществляет атомный и технологический надзор<sup>5</sup>.

Основным предназначением Ростехнадзора, как контрольно-надзорного органа, является обеспечение посредством реализации своих полномочий промышленной безопасности при эксплуатации хозяйствующими субъектами опасных производственных объектов, что несомненно важно для сохранения экологических систем, природных ландшафтов и комплексов и государства в целом.

Ростехнадзор осуществляет функции по контролю в сфере безопасности, которые связаны с использованием недр, обладает полномочиями при применении атомной энергии, безопасности электрических, гидрологических и тепловых сооружений, функции по контролю производства, использования и сохранения

---

<sup>4</sup> Положение о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования: Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 № 400

<sup>5</sup> Положение о федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору: Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 №401

взрывчатых материалов промышленного значения, а также специальные функции в области атомного и экологического надзора.

К специфическим полномочиям Ростехнадзора относится лицензирование деятельности по сооружению, размещению, эксплуатации и выводу из эксплуатации ядерных установок, складированию радиоактивных веществ и отходов; лицензирование в сфере переработки радиоактивных отходов, применении химически опасных реагентов, производственных пожароопасных объектов; хранение взрывчатых веществ, распределение взрывчатых веществ; лицензирование по применению тепловых и электрических сетей; перемещению и хранению нефти<sup>6</sup>.

Федеральной службой исполнительной власти устанавливаются лимиты на распределение радиоактивных отходов, ведется государственный учет объектов, отрицательно воздействующих на окружающую среду<sup>7</sup>.

Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющей надзор в сфере гидрометеорологии и смежных с ней областях, проводит мониторинг окружающей среды, а также предлагает способы по влиянию на геофизические и метеорологические процессы<sup>8</sup>.

Специальными функциями Росгидромета являются ведение Единого фонда о состоянии водных объектов, а также ведение водного кадастра при подсчете поверхностных водных объектов.

Росгидромет также осуществляет ведение государственного мониторинга за состоянием водных объектов. Деятельность проведения мониторинга заключается в исполнении систематизированных наблюдений в гидрологических постах, которые информируют, предупреждают и выявляют появления опасных геофизических, метеорологических и иных явлений. К специальным функциям относится государственный мониторинг озера Байкал, ведение мониторинга континентального шельфа РФ, и управление деятельности Российской антарктической экспедиции.

---

<sup>6</sup> Положение о федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору: Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 № 401

<sup>7</sup> Положение о федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору: Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 № 401

<sup>8</sup> Положение о Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды: Постановление Правительства РФ от 23.07.2004. № 372

Федеральное агентство водных ресурсов (Росводресурс) выступает федеральным органом исполнительной власти, который выполняет функции по управлению водными ресурсами<sup>9</sup>.

Основной целью осуществления деятельности Росводресурса выступает сохранение водных объектов. Для достижения этих целей Агентство через свои территориальные органы реализует полномочия по рациональному распределению стока поверхностных вод; предупреждению отрицательного влияния вод; выполнению мер по сохранению водоемов посредством устранения загрязнений и засорений водных объектов.

Росводресурс наделен полномочиями по ведению Государственного водного реестра. Кроме того, орган исполнительной власти уполномочен на принятие решений о предоставлении водных объектов в пользование для целей хозяйственной деятельности субъектов предпринимательства (строительство объектов, затрагивающих водные объекты: автодороги, мосты, понтонные и ледовые переправы, подводные переходы, трубопроводы, различные гидротехнические сооружения и иные объекты) посредством регистрации документов, на основании которых возникает право пользования водными объектами (договоры водопользования, решения о предоставлении водных объектов в пользование).

Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз) выступает федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на распределение защитных лесов, определение границ особо охраняемых природных территорий, подготовку проектов территориального планирования на разных уровнях, проведение государственной описи лесов, а также ведение Государственного лесного реестра<sup>10</sup>.

Помимо названного, агентством проводятся мероприятия по лесоустройству, иницируются аукционы и конкурсы на право предоставления участков лесного фонда в аренду и осуществляется государственная лесная охрана.

Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра) выступает федеральным органом исполнительной власти, ответственным за управление участками недр, находящихся в ведении государства<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Положение о Федеральном агентстве водных ресурсов: Постановление Правительства РФ от 16.06.2004 № 282

<sup>10</sup> Положение о Федеральном агентстве лесного хозяйства: Постановление Правительства РФ от 23.09.2010 № 736

<sup>11</sup> Положение о Федеральном агентстве по недропользованию: Постановление Правительства РФ от 17.06.2004 № 293

Роснедра через территориальные органы осуществляют государственное геологическое изучение недр, предоставление участков недр потенциальным недропользователям с оформлением соответствующей лицензии, прием отчетной документации о достижении показателей разработки месторождений, администрирование платежей за пользование недрами, проведение экспертизы проектов освоения месторождений, оценку перспективности месторождений и вместимости полезных ископаемых.

Роснедра распределяют запасы полезных ископаемых по существующим классификациям, определяют критерии, по которым возможно установить вместимость полезных ископаемых во вскрышных породах, отвалах. Осуществляют ведение Государственного кадастра месторождений полезных ископаемых, а также государственного баланса запасов полезных ископаемых<sup>12</sup>.

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор) является федеральным органом власти, уполномоченным на осуществление федерального государственного надзора в сфере обеспечения защиты прав потребителей и в области законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, что прямо и косвенно связано с обеспечением экологической безопасности территорий проживания населения.

Роспотребнадзор осуществляет следующие функции, связанные с охраной окружающей среды: осуществляет мониторинг воздействия на окружающую среду генно-инженерно-модифицированных организмов и продукции, полученной на основе применения генной инженерии; осуществляет разработку и утверждение государственных санитарно-эпидемиологических правил и гигиенических нормативов, проводит санитарно-эпидемиологические экспертизы, расследования, обследования, токсикологические, гигиенические и иные виды исследований, испытаний, а также выдает по их результатам санитарно-эпидемиологические заключения<sup>13</sup>.

Федеральное агентство по рыболовству (Росрыболовство) является федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на проведение федерального государственного экологического надзора в области рыболовства,

---

<sup>12</sup> Положение о Федеральном агентстве по недропользованию: Постановление Правительства РФ от 17.06.2004 № 293

<sup>13</sup> Положение о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека: Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 322

сохранения, изучения, воспроизводства водных биологических ресурсов, обитающих в водных объектах Российской Федерации.

Необходимо отметить, что весь животный мир и иные организмы являются компонентами природной среды, следовательно, являются объектом охраны окружающей среды. Исходя из этого понимания, функции и полномочия Росрыболовства напрямую связаны с государственным экологическим надзором.

Основные «экологические» полномочия Росрыболовства следующие: организация искусственного воспроизводства и акклиматизации водных биоресурсов; предоставление права пользования заинтересованным лицам рыбопромысловых участков; рыбохозяйственная мелиорация; проводит государственный мониторинг водных биоресурсов, включая наблюдение за распределением, численностью, качеством, воспроизводством водных биологических ресурсов, за средой их обитания, за рыболовством и сохранением водных биологических ресурсов; выдача разрешений на добычу (вылов) водных биоресурсов для промышленного рыболовства, а также научно-исследовательских, культурно-просветительских и иных целях<sup>14</sup>.

В соответствии с положениями статьи 65 Федерального закона № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» государственный экологический надзор уполномочены осуществлять и региональные органы исполнительной власти субъектов РФ, в рамках собственной компетенции.

Разграничение полномочий между федеральными и региональными надзорными органами в основном находятся в прямой зависимости от степени негативного воздействия на окружающую среду конкретного объекта. Так, в Федеральный закон № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» Федеральным законом от 21.07.2014 г. № 219-ФЗ введена ст. 4.2, которая предусматривает разделение всех организаций на 4 категории, в зависимости от осуществляемого ими «вклада» в загрязнение природы. В связи с этим, Законом введена обязанность в отношении всех организаций по постановке на учет своих объектов, оказывающих вредное воздействие на компоненты окружающей среды. В свою очередь Росприроднадзором осуществляется ведение соответствующего Государственного реестра таких объектов.

Так, предприятия, чья хозяйственная деятельность подпадает под хотя бы один из критериев, установленных Постановлением Правительства Российской Федерации от 28.08.2015 № 903 «Об утверждении критериев определения

---

<sup>14</sup> Положение о Федеральном агентстве по рыболовству: Постановление Правительства РФ от 11.06.2008 № 444

объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору», автоматически подпадают под федеральный экологический надзор. Все остальные объекты, которые не попали под вышеуказанные критерии, соответственно относятся к уровню регионального государственного экологического надзора.

Такой метод дифференциации предприятий должен способствовать установлению степени ответственности отдельно каждого предприятия в случае применения к нему мер административного реагирования при установлении экологических правонарушений. В настоящее время на практике степень вины и ответственности нарушителя экологических норм, как и уровень общественной опасности совершенного деяния, не учитывается надзорными органами при привлечении к административной ответственности. Предусмотренные КоАП РФ санкции за совершенные экологические правонарушения не позволяют дифференцировать вину привлекаемого субъекта, так как не имеют критериев для установления меры ответственности виновного лица. В свою очередь, государственный учет всех объектов, оказывающих негативное воздействие на природные объекты, позволяет применить к нарушителю наказание, соразмерное его проступку, тем самым реализовать принципы законодательства об административных правонарушениях. Так, предприятия, оказывающие наибольший ущерб природе и ее компонентам, должны понести более существенное наказание, предусмотренное санкцией статьи, соразмерно совершенному правонарушению, и наоборот, организации, осуществляющие наименьшее негативное воздействие, хоть и формально нарушившие экологические нормы, могут ограничиться предупреждением.

Как правило, в субъектах Российской Федерации созданы региональные органы исполнительной власти, осуществляющие региональный экологический надзор, специализирующиеся по конкретной экологической направленности.

К примеру, в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре создана Служба по контролю и надзору в сфере охраны окружающей среды, объектов животного мира и лесных отношений Ханты-Мансийского автономного округа – Югры (Природнадзо Югры), в Ямало-Ненецком автономном округе – Департамент природно-ресурсного регулирования, лесных отношений и развития нефтегазового комплекса Ямало-Ненецкого автономного округа; в Тюменской области – Департамент недропользования и экологии Тюменской области; в Свердловской области – Министерство природных ресурсов и экологии Свердловской области и так далее.

Статья 65 Закона № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» в отдельных случаях предусматривает возможность передачи полномочий по федеральному государственному экологическому надзору органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Деятельность федеральных и региональных надзорных органов в сфере природопользования разграничивается в ряде случаев федеральным законодательством. Например, в части разделения поднадзорности объектов негативного воздействия в зависимости от присвоенной объекту или предприятию категории. В иных случаях – нормативно-правовыми актами субъектов РФ, наделяющих региональные надзорные органы отдельными полномочиями, при согласовании с федеральными органами исполнительной власти, например Минприроды России.

В качестве примера такого разделения полномочий можно привести следующую ситуацию: в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре Постановлением Правительства ХМАО-Югры от 24.08.2012 № 299-п при согласовании с Минприроды России от 16 июля 2012 года № 15-28/11074, полномочия по осуществлению федерального государственного лесного надзора на землях лесного фонда переданы в ведение органа исполнительной власти, осуществляющего региональный государственный экологический надзор – Службы по контролю и надзору в сфере охраны окружающей среды, объектов животного мира и лесных отношений ХМАО-Югры.

Другой пример: в том же Ханты-Мансийском автономном округе – Югре Постановлением Губернатора от 22.12.2016 № 157 при согласовании с Минприроды России от 23 декабря 2016 года № 04-15-29/35442 полномочия по предоставлению права пользования участками недр местного значения переданы в ведение регионального органа исполнительной власти – Департамента недропользования и природных ресурсов ХМАО-Югры.

Взаимодействие между федеральными и региональными надзорными органами налажено на достаточно хорошем уровне. В случае, если региональный надзорный орган обнаружит нарушение природоохранного законодательства, за которое, к примеру, Росприроднадзор, как федеральный орган, уполномочен назначить административное наказание или же провести проверку, региональный орган инициирует передачу соответствующих материалов в федеральный орган по подведомственности, будь то в порядке п. 5 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ, или же в порядке, предусмотренном ч. 3 ст. 8 Федерального закона № 59-ФЗ «О порядке

рассмотрения обращений граждан», или же в рамках заключенного соглашения между этими органами об информационном межведомственном взаимодействии.

Отдельно необходимо остановиться на правах должностных лиц, уполномоченных на проведение государственного экологического надзора – государственных инспекторов.

Федеральный закон № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» наделяет государственных инспекторов по охране природы полномочиями, касающихся трёх основополагающих направлений государственного экологического надзора – это: 1) непосредственно деятельность, связанная с проведением проверок в отношении субъектов предпринимательства (беспрепятственное посещение территорий, зданий, строений, сооружений при предъявлении служебного удостоверения и копии приказа о проведении проверки; проведение необходимых исследований, испытаний, измерений, экспертиз; выдача предписаний об устранении нарушений экологического законодательства); 2) деятельность, связанная с привлечением природопользователей, допустивших экологические правонарушения, к административной ответственности (составление протоколов об административных правонарушениях, рассмотрение дел об административных правонарушениях); 3) деятельность, связанная с обеспечением конституционных прав граждан на возмещение вреда, причиненного окружающей среде и её компонентам, путем направления в судебные инстанции исков о возмещении такого вреда.

Если же совершенное природопользователем противоправное деяние имеет признаки экологического преступления, за которое законодательством предусмотрена уголовная ответственность, в этом случае государственные природоохранные инспекторы вправе направить соответствующие материалы в правоохранительные органы.

Отдельно следует акцентировать внимание на полномочиях инспекторов в области охраны окружающей среды, установленных статьями 23.21 – 23.29 КоАП РФ. Настоящий Кодекс наделяет всех государственных инспекторов по охране природы как федерального уровня, так и уровня субъектов РФ, полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях.

Однако, следует отметить, что еще до апреля 2016 года государственные природоохранные инспекторы субъектов РФ не имели права на рассмотрение административных дел.

Полномочия государственных инспекторов уровня субъектов РФ были расширены законодателем с целью повышения эффективности работы системы

органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды в части предотвращения, выявления и пресечения нарушений природоохранного законодательства.

На практике же зачастую не всегда постановления, выносимые государственными инспекторами субъектов РФ, соответствуют целям, задачам и принципам законодательства об административных правонарушениях: не всегда достигается критерий всестороннего, полного, объективного и своевременного выяснения обстоятельств каждого дела, разрешение их в соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин совершенных административных правонарушений и условий, им способствовавших.

Федеральный закон № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» предусматривает исключительно два вида государственного экологического надзора: федеральный и региональный. При этом, Федеральный закон № 294-ФЗ отдельно выделяет также муниципальный контроль, то есть деятельность органов местного самоуправления, направленная на организацию и проведение проверок соблюдения субъектами предпринимательства, в том числе, требований в области охраны окружающей среды.

Самой распространенной формой муниципального контроля в сфере природоохраны является муниципальный земельный контроль, который регулируется ст. 72 ЗК РФ.

Суть муниципального земельного контроля сводится к тому, что должностные лица органов местного самоуправления правомочны лишь на проведение проверок земельных участков, находящихся в ведении муниципального образования, с целью выявления фактов совершения правонарушений в области охраны земель (использование земель не по целевому назначению, непроведение или некачественное проведение рекультивации, нарушение почвенного покрова в результате водной, ветровой эрозии, заболачивания, подтопления, захламления отходами, загрязнения различными химическими веществами), с дальнейшим направлением информации о таких правонарушениях в органы государственного экологического надзора для принятия мер административного реагирования.

Таким образом, должностные лица органов местного самоуправления не уполномочены самостоятельно осуществлять производство по делам об административных правонарушениях и принимать решения о привлечении виновных лиц к административной ответственности.

Порядок взаимодействия органов муниципального земельного контроля и органов федерального государственного земельного надзора установлен Постановлением Правительства РФ от 26.12.2014 № 1515, в соответствии с которым на орган муниципального земельного контроля возлагается обязанность по согласованию с органами федерального государственного земельного надзора ежегодного плана проведения плановых проверок. Это необходимо для исключения вероятностей проведения в один и тот же временной период проверки соблюдения земельного законодательства одновременно органом местной власти и федеральным надзорным органом в отношении одного и того же субъекта хозяйственной деятельности.

Порядок взаимодействия органов муниципального земельного контроля и органов регионального государственного земельного надзора установлен нормативно-правовыми актами субъектов РФ и актами органов местного самоуправления. Например, на территории ХМАО-Югры действует Постановление Правительства ХМАО - Югры от 14.08.2015 № 257-п «О Порядке осуществления муниципального земельного контроля в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре», а в отношении к землям, расположенным на территории Кондинского района ХМАО-Югры, администрацией Кондинского района принято Постановление от 15.04.2015 № 459 «Об утверждении административного регламента исполнения муниципальной функции «Осуществление муниципального земельного контроля».

Еще одним видом природоохранного контроля является производственный экологический контроль, который не является формой государственного контроля (надзора). Суть такого контроля заключается в проведении субъектами предпринимательства контрольных мероприятий экологической направленности в отношении своих же объектов.

Как правило, за проведение производственного экологического контроля ответственны специально назначенные должностные лица, имеющие соответствующую квалификацию в области охраны окружающей среды, иначе говоря, инженеры-экологи. В их задачи входит разработка и утверждение программы производственного экологического контроля и своевременное направление отчетной документации о результатах такого контроля в органы государственной власти в области охраны окружающей среды.

Сами же мероприятия по производственному экологическому контролю включают в себя: контроль за соблюдением установленных нормативов выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, сбросов загрязняющих веществ в

водные объекты, контроль за соблюдением не превышения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение в специализированных объектах размещения отходов (полигоны), контроль за состоянием площадок временного накопления отходов, контроль за санитарным состоянием производственных территорий, участков, цехов и иных объектов, контроль за состоянием земель, подземных вод и поверхностных водных объектов.

Федеральным законом № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» предусмотрена такая форма природоохранного контроля, как общественный экологический контроль, который может осуществляться общественными объединениями, некоммерческими организациями или гражданами (ст. 68).

В свою очередь граждане вправе на благотворительной основе оказывать органам государственного надзора содействие в природоохранной деятельности на правах общественных инспекторов с получением соответствующего удостоверения.

Организации и общественные инспекторы, осуществляющие общественный экологический контроль вправе фиксировать экологические правонарушения и передавать эту информацию в органы государственного надзора для принятия необходимых мер по привлечению нарушителей к ответственности, а также имеют право на обращение в органы власти и организации о предоставлении достоверной информации о состоянии окружающей среды, проводимых мероприятиях по её охране.

Порядок организации деятельности общественных природоохранных инспекторов установлен Приказом Минприроды России от 12.07.2017 № 403.

Примечательно, что из общего смысла положений Федерального закона № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» и Приказа Минприроды России от 12.07.2017 № 403 следует, что общественный экологический контроль и деятельность общественных инспекторов по охране окружающей среды направлены на выявление нарушений экологического характера по результатам хозяйственной деятельности субъектов предпринимательства. Однако, такая форма общественного экологического контроля как общественный земельный контроль, организация которого установлена ст. 72.1 ЗК РФ, предусматривает несколько иную направленность такого контроля. В данном случае деятельность граждан, общественных и некоммерческих организаций направлена на наблюдение за деятельностью органов государственной власти и органов местного самоуправления по принятию решений в сфере охраны земель, а также на

соответствие законодательству об охране земель издаваемых данными органами актов.

Из вышеизложенного можно констатировать, что общественный экологический контроль и деятельность природоохранных общественных инспекторов имеет двойную направленность: с одной стороны такая деятельность направлена на содействие органам власти, осуществляющим надзор за охраной окружающей среды, в выявлении и пресечении экологических правонарушений, с другой стороны, «общественники» проводят собственный экологический контроль за деятельностью самих органов власти федерального, регионального и местного уровня на соответствие требованиям природоохранного законодательства принимаемых ими решений и издаваемых нормотворческих актов.

Следующая обязательная ветвь органов исполнительной власти, осуществляющих надзорные функции в области охраны окружающей среды – это непосредственно правоохранительные органы власти, а именно: органы внутренних дел, прокуратуры, следственные органы Следственного комитета, Национальная гвардия РФ; органы Федеральной службы безопасности, судебных органов. Одной из важных функций правоохранительных органов является защита конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду, а также применение уголовной, административной и гражданско-правовой ответственности к нарушителям природоохранного законодательства.

Реализация норм в области охраны окружающей среды стала бы невозможной без исполнения правоохранительными органами своих надзорных функций.

Наибольший вклад в реализацию защиты экологических прав и свобод граждан вносят органы внутренних дел, прокуратуры и Следственного комитета РФ.

Указом Президента РФ от 18.04.1996 № 567 принято Положение о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. В соответствии с названным положением, координация правоохранительных органов направлена на эффективность борьбы с преступностью, путем принятия соответствующих мер по выявлению, раскрытию, пресечению и предупреждению преступлений. Это в полной мере касается и экологических преступлений.

В целом по стране координация деятельности правоохранительных органов со специализированными органами исполнительной власти, осуществляющими отдельные полномочия в сфере охраны окружающей среды (Росприроднадзор.

Ростехнадзор, Роснедра, Рослесхоз, Росводресурс и др.) налажена на достаточно хорошем уровне. Это выражается в проведении на федеральном, региональном и местном уровне координационных совещаний руководящего состава правоохранительных органов и органов исполнительной власти в определенной сфере экологического надзора.

По вопросам борьбы с экологическими преступлениями, между органами происходит обмен информацией, проводятся совместные совещания, конференции и семинары. В отдельных случаях правоохранительными органами инициируется создание следственно-оперативных групп для раскрытия отдельных экологических преступлений, с привлечением специалистов федерального и регионального эконадзора и разного рода сторонних экспертов: экологов, биологов, ихтиологов, специалистов химического и биологического анализа и т.д. Также проводятся совместные контрольно-надзорные мероприятия (проверки, рейдовые мероприятия) с целью выявления и пресечения экологических преступлений. Кроме того, между органами власти заключаются соглашения о взаимодействии, в рамках которых издаются совместные локальные организационно-распорядительные акты (приказы, планы, мероприятия и др.).

Следует отметить особое место прокуратуры в системе государственных органов, широкий охват сфер надзора за исполнением законов и охраны прав граждан, в том числе, на благоприятную окружающую среду. Такая особая роль предопределяется её особым статусом и независимостью от каких бы то ни было иных органов государственной власти, единством, централизмом её системы, наличием широкого арсенала средств прокурорского реагирования, обеспечивающих соблюдение законности в государстве.

Когда прокурор получает информацию об имеющемся факте совершенного экологического правонарушения, ему целесообразно прояснить вопрос о наличии аналогичной информации у органов экологического надзора и их дальнейших действиях. В том случае, если эти органы приняли соответствующие меры или проводят проверку, прокурор обязан потребовать предоставления ему информации об итогах предпринятых действий, а проведение проверки взять под свой контроль<sup>15</sup>.

При поступлении соответствующей информации исключительно в органы прокуратуры, прокурор определяет орган, который уполномочен проверить

---

<sup>15</sup> Винокуров Ю.В., Сугробов А.С. Деятельность прокуратуры в сфере охраны окружающей среды. М., 1992. 40 с.

поступившую информацию и, при необходимости, провести соответствующую проверку.

В то же время, прокуратура вправе самостоятельно проводить проверки, в том числе на соответствие требованиям природоохранного законодательства, и для достижения целей и задач проверки привлекать органы государственного надзора в соответствии с их компетенцией (например органы Росприроднадзора, Роспотребнадзора, Росрыболовства и т.д.), экспертные организации и аккредитованные лаборатории (к примеру, ФГБУ «Центр лабораторного анализа и технических измерений», ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии» и др.), а также иных квалифицированных экспертов и специалистов: экологов, биологов, зоологов, ихтиологов, почвоведов, маркшейдеров и т.д.

Отдельным природоохранным направлением в системе органов прокуратуры занимается природоохранная прокуратура, создаваемая в каждом субъекте Российской Федерации.

Полномочия природоохранной прокуратуры уровня субъекта РФ установлены Приказом Генпрокуратуры России от 07.05.2008 № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур».

Природоохранная прокуратура осуществляет: надзор за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании, соблюдением прав граждан на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и возмещение ущерба, причиненного экологическими правонарушениями, законодательными органами и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, коммерческими и некоммерческими организациями, расположенными на территории, на которую распространяется компетенция соответствующей природоохранной прокуратуры, а также надзор за соответствием законам издаваемых ими правовых актов, регулирующих правоотношения в сфере охраны окружающей среды и природопользования; надзор за соблюдением прав предпринимателей, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в сфере охраны окружающей среды и природопользования; предъявление исковых заявлений, административных исковых заявлений, заявлений в суд, арбитражный суд и обеспечение участия в пределах компетенции в рассмотрении судами дел об административных правонарушениях, гражданских, административных дел и дел, подведомственных арбитражному суду; надзор за исполнением законодательства о

противодействию коррупции природоохранными государственными органами власти на территории субъекта РФ; рассмотрение обращений о нарушении законов о защите окружающей среды и экологических прав граждан, а также прием граждан; координацию деятельности правоохранительных и контролирующих органов по борьбе с преступностью и правонарушениями в сфере охраны окружающей среды, осуществляемой на территории субъектов РФ.

Отдельную и не менее важную роль в обеспечении экологических прав граждан и государства выполняют суды и арбитражные суды.

Граждане имеют право на обращение в суд или в правоохранительные органы с целью защиты предоставленных Конституцией РФ прав на благоприятную окружающую среду.

Обжалованию могут подлежать действия и бездействия федеральных и региональных органов исполнительной власти, органов муниципальной власти, организаций любых форм собственности и физических лиц.

К примеру, юридическое лицо может обратиться в суд, если посчитает незаконным и несоответствующим действующему законодательству предписание, выданное ему надзорным органом по результатам проведения плановой проверки. В случае, если суд примет решение о признании незаконным предписания, то последующие выданные надзорным органом юридическому лицу процессуальные документы, связанные с правонарушением, содержащимся в предписании (протокол об административном правонарушении, постановление о назначении административного наказания, представление об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения) также могут быть отменены в судебном порядке по принципу преюдициальности.

## **1.2. Основные направления деятельности государственных органов, осуществляющих надзор в сфере природопользования**

Государственная контрольно-надзорная деятельность органов исполнительной власти регулируется главным образом Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Законом № 294-ФЗ определены следующие виды надзорных мероприятий, направленных, в том числе, на выявление и пресечение нарушений в области экологической безопасности и природопользования – это проведение плановых и внеплановых проверок.

Подготовка к плановой проверке происходит в несколько этапов.

Надзорным органом ежегодно подготавливается проект плана проведения плановых проверок, который направляется на согласование в орган прокуратуры.

Форма плана проверок установлена Постановлением Правительства РФ от 30.06.2010 № 489.

Органом прокуратуры проверяется проект плана проведения проверок на соответствие требованиям нормативно-правовых актов, и в случае необходимости вносятся свои замечания и предложения по включению в план проверок отдельных субъектов предпринимательства.

Надзорный орган, в случае необходимости, корректирует план проведения проверок, после чего утвержденный план размещается на официальном сайте надзорного органа в сети «Интернет».

Далее органы прокуратуры в целях формирования сводного плана проведения проверок направляют планы проведения проверок различных надзорных органов власти в Генеральную прокуратуру, которая в свою очередь размещает сводный план на своем официальном сайте.

По общим правилам плановая проверка по исполнению требований природоохранного законодательства в отношении одного хозяйствующего субъекта может быть проведена не чаще, чем один раз в три года.

В то же время следует отметить, что с начала 2017 года в отношении федерального и регионального государственного экологического надзора введены новые правила, суть которых заключается в применении риск-ориентированного

подхода к проведению плановых проверок, что напрямую влияет на периодичность проведения проверок.

Новая реформа в российском законодательстве разделила все объекты по степени значимости их вклада в загрязнение окружающей среды. К концу 2016 года все хозяйствующие субъекты обязаны были задекларировать свои объекты с постановкой их в специальный Государственный реестр и присвоением им определенной категории опасности - I, II, III или IV.

Так к примеру, объекты I категории оказывают наиболее значительное воздействие на природные компоненты в результате своего функционирования, это как правило технически сложные и наиболее природоресурсозатратные виды промышленности: добыча и переработка углеводородного сырья (нефти, природного газа), добыча металлических руд и металлургия, химическая промышленность и другие.

К объектам II категории, то есть к объектам умеренного (среднего) риска, относятся менее опасные для окружающей среды виды промышленности, в их числе эксплуатация очистных сооружений сточных вод, производство кожаных изделий, текстиля, целлюлозно-бумажная, сельскохозяйственная промышленность, транспортировка нефти и нефтепродуктов по трубопроводам и другие.

Объекты, оказывающие незначительное и минимальное негативное воздействие на окружающую среду и природные компоненты относятся соответственно к III и IV категориям.

Правительством Российской Федерации принято Постановление № 426 от 08.05.2014 «О федеральном государственном экологическом надзоре», которым установлена периодичность проведения плановых проверок в сфере природопользования исходя из риск-ориентированного подхода: в отношении объектов I категории экологические проверки могут проводиться один раз в 3 года; в отношении объектов II категории – не чаще, чем один раз в 4 года; объекты III категории – не чаще чем один раз в 5 лет.

В отношении же объектов, оказывающих минимальное воздействие на окружающую среду (IV категория) с 2019 года плановые проверки проводиться не будут, и это уже качественно новое изменение, принятое законодателем, которое непременно окажет положительный эффект в работе предприятий, в основном, малого и среднего бизнеса.

К примеру, рассмотрим возможные нарушения в области охраны окружающей среды, которые можно предъявить индивидуальному предпринимателю, эксплуатирующему на территории города здание с офисными

помещениями и оказывающему услуги в области IT-технологий. По всем критериям такой объект будет подпадать под IV категорию опасности, как объект, оказывающий минимальное негативное воздействие на окружающую среду.

В данном случае в результате хозяйственной деятельности предпринимателя будет полностью или почти полностью исключено негативное воздействие на окружающую среду. Это связано с отсутствием стационарных источников выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, если здание снабжено централизованной системой отопления и не имеет индивидуальных котлов. Исходя из этого, отсутствует необходимость вносить регулярные платежи за загрязнение атмосферного воздуха; нет необходимости в разработке проекта предельно-допустимых выбросов загрязняющих веществ в атмосферу, а также в получении соответствующего разрешения на выбросы; и, как следствие, отсутствует необходимость в предоставлении в природоохранные органы статистической отчетности об охране атмосферного воздуха.

Хозяйственно-бытовые сточные воды будут сбрасываться в центральную систему водоотведения и ответственность за их качественную очистку и дальнейший сброс в водный объект на основании заключенного договора переходит на предприятие жилищно-коммунального хозяйства (Водоканал). Следовательно, также отсутствует необходимость в осуществлении платежей за загрязнение водных объектов, а также в разработке проекта нормативов допустимых сбросов загрязняющих веществ в водные объекты и в получении необходимого разрешения на сбросы. В предоставлении отчетности в области сохранения водных объектов также нет необходимости.

Опасные отходы (I, II, III класса опасности) в ходе такой деятельности не образуются, а образовываться могут лишь отходы с незначительной степенью опасности (IV, V класс опасности) – это твердые коммунальные отходы, отходы от канцелярской деятельности (бумага, картон), а также отработанная оргтехника.

В связи с введением в Российской Федерации новой реформы в области обращения с отходами, за обращение с твердыми коммунальными отходами с 2019 года полностью ответственен региональный оператор, назначаемый в каждом субъекте Российской Федерации, который обязан заключить со всеми субъектами хозяйственной деятельности договор на вывоз и дальнейшую утилизацию твердых коммунальных отходов. Плату за негативное воздействие за размещение таких отходов также обязан уплачивать региональный оператор.

Отходы бумаги и картона, в соответствии с Распоряжением Правительства РФ от 25.07.2017 № 1589-р «Об утверждении перечня видов отходов производства

и потребления, в состав которых входят полезные компоненты, захоронение которых запрещается», с 2019 года запрещены к захоронению на специализированных объектах размещения отходов – полигонах отходов. Указанные отходы необходимо будет перерабатывать.

Отходы отработанной компьютерной техники имеют в своём составе редкие и цветные металлы, поэтому также запрещены к захоронению на полигонах отходов и должны быть переработаны.

Следовательно, все операции с образующимися отходами будут осуществляться контрагентами на основании заключенных договоров. Плату за негативное воздействие за размещение отходов уплачивать нет необходимости. Также отсутствует надобность в разработке и утверждении проекта нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, в случае, если это субъект малого и среднего предпринимательства.

Таким образом, деятельность объектов IV категории опасности не оказывает вредного воздействия на природные компоненты, и законодатель в данном случае разумно и обоснованно освободил такие объекты от проведения в отношении них проверок государственными надзорными органами в области охраны окружающей среды.

Внеплановые экологические проверки могут быть проведены лишь тогда, когда для этого имеются определенные основания, в числе которых: истечение срока исполнения ранее выданного предписания об устранении экологических нарушений, либо при соискании хозяйствующим субъектом лицензии или разрешения в определенной сфере деятельности (например, деятельности по обращению с опасными отходами); получение надзорным органом информации от третьих лиц о возникновении существенной угрозы причинения вреда компонентам природной среды (землям, лесам, водным объектам, недрам, атмосферному воздуху, животным, растениям), либо об уже состоявшемся факте причинения такого вреда. Проведение внеплановой проверки по указанным основаниям возможно лишь с согласования органом прокуратуры. Еще одним основанием для проведения внеплановой проверки служит мотивированное требование прокурора.

Проведению внеплановой проверки может предшествовать предварительная проверка, которая проводится в случае, если по результатам рассмотрения поступившего в надзорный орган обращения не представляется возможным установить нарушителя, либо представленная информация не позволяет установить факт наступления угрозы причинения вреда объектам охраны окружающей среды,

либо факта причинения такого вреда. Предварительная проверка выражается в направлении мотивированных запросов информации у заявителя, иных органов власти и у проверяемого субъекта. И лишь в случае подтверждения нарушения экологических норм, надзорный орган инициирует проведение внеплановой проверки.

Любая проверка, как плановая, так и внеплановая проводится на основании приказа руководителя органа исполнительной власти, уполномоченного на проведение государственного экологического надзора.

Важное отличие плановой проверки от внеплановой заключается в том, что о начале такой плановой проверки проверяемый субъект должен быть уведомлен как минимум за три рабочих дня до ее начала направлением соответствующего приказа или распоряжения. При проведении внеплановой проверки приказ или распоряжение направляются проверяемому субъекту за сутки до её начала.

При нарушении такой, казалось бы, формальной процедуры, все результаты проверки (акт проверки, выданные предписания, составленные протоколы об административном правонарушении, вынесенные постановления о назначении административного наказания) по заявлению хозяйствующего субъекта могут быть отменены в судебном порядке либо вышестоящим надзорным органом. Это непременно можно считать одной из гарантий соблюдения прав хозяйствующих субъектов при проведении государственными органами проверок в сфере природопользования.

Плановые и внеплановые проверки в зависимости от цели проведения проверки подразделяются на документарные и выездные. При выездных проверках лица, уполномоченные на проведение государственного эконадзора - государственные инспекторы, имеют право на обследование используемых хозяйствующими субъектами территорий, акваторий, помещений и содержащихся там вещей и документов, а также вправе при наличии соответствующей квалификации проводить отборы проб компонентов природной среды и проб производимой продукции на соответствие установленным нормам.

Возможности государственных природоохранных инспекторов при проведении документарных проверок менее ограничены, так как не предполагают выезда на территорию проверяемых предприятий и ограничиваются лишь проверкой природоохранной документации проверяемых субъектов «не выходя из офиса» надзорного органа власти. При этом, законодательно установлено важное ограничение в отношении лиц, проводящих проверку – запрещено запрашивать у проверяемых субъектов документацию, содержащуюся в ведении иных органов

власти. Такие документы проверяющий надзорный орган должен запросить у иных органов власти в рамках электронного взаимодействия.

Федеральным законом № 277-ФЗ от 03.07.2016 в Закон № 294-ФЗ внесены изменения, в соответствии с которыми введена новая форма государственного экологического надзора, имеющая превентивный характер, то есть направленная на профилактику возможных нарушений в сфере экологии и природопользования. Она включает в себя размещение на официальных сайтах государственных органов экологического надзора нормативно-правовых актов, руководств, рекомендаций, административных регламентов, иных информационных материалов, содержащих требования в области охраны окружающей среды и природопользования, а также отражающих статистику часто повторяющихся экологических правонарушений.

Выдача предостережений о недопустимости нарушения экологических требований – одна из форм предупреждения будущих нарушений экологического характера. В данном случае, государственный надзорный орган «не рубит с плеча», а как бы предупреждает субъекта предпринимательской деятельности о том, что его действия / бездействия в дальнейшем могут привести к совершению экологического правонарушения. Тем самым надзорный орган как бы даёт шанс хозяйствующему субъекту на исправление ситуации. Порядок выдачи предостережений, предоставления отчета об исполнении такого предостережения, а также подачи возражений на него, установлены Постановлением Правительства РФ от 10.02.2017 № 166.

Еще одной важной формой государственного экологического надзора являются мероприятия по экологическому надзору без взаимодействия с хозяйствующими субъектами. К таким мероприятиям относятся плановые (рейдовые) осмотры и обследования территорий и акваторий, административные обследования земельных участков, измерение параметров природных сред (воздуха, воды, почвы) на предмет соответствия предельно-допустимым концентрациям, исследование работы различных инженерных сетей экологического назначения (к примеру, сетей водоснабжения и водоотведения) и другие виды мероприятий.

Наиболее распространенной формой мероприятий без взаимодействия с хозяйствующими субъектами являются плановые (рейдовые) осмотры, которые проводятся органами государственного экологического надзора чаще всего в определенное периоды, связанные с наступлением природных явлений. Например, в периоды поднятия воды во время половодья и паводков, когда существует угроза подтопления территорий и попадания в водные объекты загрязняющих веществ и

отходов производства и потребления. Еще один пример – наступление пожароопасного сезона. В этом случае, задача государственных органов заключается в осуществлении контроля, чтобы в указанный период в лесах были убраны все порубочные остатки и иные горючие вещества, способные к воспламенению. Однако, плановые (рейдовые) осмотры могут проводиться и вне зависимости от наступления определенных временных периодов. Порядок проведения плановых (рейдовых) осмотров установлен Приказом Минприроды России от 13.07.2017 № 404.

На основании статьи 17 Закона № 294-ФЗ должностные лица органа государственного экологического надзора при выявлении нарушений законодательства об охране окружающей среды обязаны, помимо прочего, принять меры по привлечению к юридической ответственности виновных лиц.

Это, в свою очередь, предполагает привлечение нарушителей к административной ответственности в порядке, установленном КоАП РФ.

Основопологающей целью государственного экологического надзора является предупреждение, выявление и пресечение нарушений природоохранного законодательства. В то же время, одной из задач законодательства об административных правонарушениях (ст. 1.2 КоАП РФ) является защита прав граждан на охрану окружающей среды. В этом аспекте государственный экологический надзор неразрывно связан с принципами законодательства об административных правонарушениях и ставит перед собой цель привлечения нарушителей к ответственности, как одной из профилактических мер предупреждения и пресечения будущих нарушений.

Природоохранный инспектор привлекает виновное лицо к административной ответственности в случае выявления нарушений в области охраны окружающей среды, большая часть которых установлена Главой 8 КоАП РФ.

Основными из таких нарушений являются: несоблюдение общих экологических требований (невыполнение ежегодно разрабатываемых планов и мероприятий в области охраны окружающей среды, отсутствие нормативных документов по экологической безопасности, отсутствие производственного экологического контроля на предприятии и др.); несоблюдение требований в области обращения с отходами производства и потребления (отсутствие паспортов на отходы; отсутствие проекта нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, а также документа об утверждении таких нормативов и лимитов; несанкционированное размещение отходов в непредусмотренных для этого местах

и др.); несоблюдение обязанности о проведении государственной экологической экспертизы (к примеру, в отношении проектной документации на строительство объектов размещения отходов производства и потребления); непредставление, несвоевременное представление или представление в искаженном виде в органы исполнительной власти соответствующей экологической информации (экологическая отчетность по форме № 2-тп «отходы», «воздух», «рекультивация», «водхоз» и др.); порча земель, а равно уничтожение плодородного слоя почвы (как правило в результате химического загрязнения почвы нефтепродуктами, пестицидами, ядохимикатами и иными опасными для окружающей среды веществами, например, при возникновении аварии на нефтепроводе, сопровождающейся разливом нефти); непроведение мероприятий по восстановлению нарушенного состояния земель (рекультивации); несоблюдение требований по охране недр (например, добыча полезных ископаемых без получения лицензии на недропользование или с нарушением условий лицензионного соглашения); загрязнение, засорение водных объектов (в результате попадания нефтепродуктов и иных загрязняющих веществ в водные объекты при авариях на опасных производственных объектах, например при порыве магистрального нефтепровода, пересекающего акваторию водного объекта; непроведение/некачественное проведение очистки сточных вод перед их сбросом в водные объекты и др.); нарушение правил охраны атмосферного воздуха (выбросы загрязняющих веществ без специального разрешения или с превышением показателей, установленных таким разрешением); нарушение требований об охране лесов (незаконная рубка лесных насаждений и др.); несоблюдение правил охраны использования природных ресурсов на особо охраняемых природных территориях; невнесение, а равно несвоевременное внесение платежей за негативное воздействие на природные ресурсы (за загрязнение атмосферного воздуха, водных объектов, а также за размещение отходов производства и потребления); невыполнение обязанности по постановке на государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, и другие нарушения.

Основаниями для возбуждения дела об административном правонарушении могут являться не только результаты проведенных проверок и факты, выявленные по итогам, к примеру, плановых рейдовых мероприятий (осмотров, обследований). Государственный природоохранный инспектор вправе инициировать возбуждение дела по результатам рассмотрения поступившего обращения гражданина, руководствуясь нормами Федерального закона от 02.05.2016 № 59-ФЗ «О порядке

рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», в случае, если посчитает поступившие материалы достаточным доказательством наличия события административного правонарушения.

Этим же законом установлены отдельные положения по взаимодействию органов власти: в том случае, когда содержащиеся в обращении вопросы не входят в компетенцию органа власти, которому поступило обращение, такое обращение перенаправляется по подведомственности в соответствующий государственный орган, уполномоченный решить изложенную в обращении проблему.

КоАП РФ также предусмотрены некоторые положения в части взаимодействия органов власти.

К примеру, если органом власти, осуществляющим региональный государственный надзор, возбуждено административное производство, а на стадии рассмотрения дела государственный инспектор установил, что решение вопроса о привлечении к ответственности виновного лица не входит в его компетенцию (например, в случае если виновным лицом осуществлялась добыча подземных вод в объемах более 500 куб. м в сутки, что относится к ведению федерального надзорного органа), то инспектор обязан в порядке, установленном ст. 29.4 КоАП РФ передать материалы дела об административном правонарушении по подведомственности в производство органу государственной власти, осуществляющему федеральный государственный природоохранный надзор, для рассмотрения и принятия соответствующего решения.

Аналогичным образом поступают судьи, и в качестве примера можно сделать отсылку к статье 30.2 КоАП РФ, согласно которой судья, при поступлении в его производство жалобы на постановление по делу об административном правонарушении, если рассмотрение жалобы не относится к его компетенции, обязан передать жалобу с прилагаемыми к ней материалами по подведомственности соответствующему лицу, уполномоченному рассмотреть указанную жалобу.

Однако, совершение хозяйствующими субъектами экологических правонарушений не всегда приводит лишь к привлечению к административной ответственности. За особо тяжкие преступления, приводящие к дестабилизации естественных экологических систем и возникновению ситуации, сравнимой по масштабам бедствия с экологической катастрофой, предусмотрена также уголовная ответственность, которая предусмотрена соответственно Главой 26 УК РФ.

Основными наиболее общественно-опасными деяниями, посягающими на экологическую безопасность государства, за которые предусмотрена уголовная

ответственность, являются: нарушение правил обращения с пестицидами, ядохимикатами и опасными отходами; распространение эпидемий в результате нарушения правил обращения с микробиологическими агентами и токсинами; загрязнение водных объектов с причинением значительного ущерба животным, растениям, водным биоресурсам; существенное загрязнение атмосферного воздуха, приведшее к причинению вреда здоровью граждан; загрязнение морей, к примеру, при захоронении токсичных отходов и в случае причинения вреда здоровью и жизни граждан, рыбным запасам; уничтожение плодородия земель, например при неправильном обращении с пестицидами, в том числе приведшие к смерти человека; несоблюдение законодательства о недрах; незаконная добыча рыбных запасов и иных водных млекопитающих, а также незаконная охота (браконьерство), в том числе, объектов животного мира, занесенных в Красную книгу РФ; незаконная рубка леса в крупных масштабах; причинение крупного ущерба особо охраняемым природным территориям.

Важно отметить, что в соответствии с нормами Закона № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», ответственность нарушителей не ограничивается только лишь административными и уголовными наказаниями. Лица, допустившие причинение ущерба общественно-охраняемым экологическим правоотношениям, обязаны возместить такой вред. В связи с этим, государственные надзорные органы, наделены правом направления исков о возмещении вреда, причиненного природной среде.

В свою очередь, суд или арбитражный суд уполномочен принять решение о возложении на хозяйствующего субъекта обязанности по возмещению вреда, причиненного компоненту окружающей среды в натуральной форме (к примеру, посредством проведения рекультивации нарушенного состояния земельного участка), либо в виде денежной компенсации, рассчитанной с применением специализированных методик.

В целом, можно констатировать, что законодательно предусмотренные административные рычаги органов государственной власти, осуществляющих государственный экологический надзор, достаточно обширны и при грамотном их применении, способны оказать реальный положительный эффект в достижении цели предупреждения и пресечения экологических противоправных деяний субъектами предпринимательства.

## **2. Защита прав хозяйствующих субъектов при осуществлении государственными органами надзора в сфере природопользования**

### **2.1. Основные нарушения прав хозяйствующих субъектов при осуществлении государственными органами надзора в сфере природопользования**

Реализация органами исполнительной власти своих контрольно-надзорных функций, как показывает практика, не всегда происходит в строгом соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации.

Для понимания масштаба проблемы необходимо раскрыть наиболее распространенные нарушения государственных надзорных органов в сфере природоохраны.

В качестве наглядного примера, представляется возможным привести реальную ситуацию, произошедшую в 2017 году, при которой региональным органом, осуществляющим функции в области государственного экологического надзора на территории ХМАО-Югры – Службой по контролю и надзору в сфере охраны окружающей среды, объектов животного мира и лесных отношений ХМАО-Югры (Природнадзором Югры) инициировано привлечение к административной ответственности акционерного общества «Транснефть-Сибирь» по ч. 2 ст. 8.31 КоАП РФ (загрязнение лесов сточными водами).

Государственным инспектором Природнадзора Югры проведено мероприятие по контролю в лесах Кондинского района ХМАО-Югры, в ходе которого на территории вагон-городка, принадлежащего Обществу, был зафиксирован факт слива сточных вод на земли лесного фонда с вагон-домов.

При привлечении Общества к административной ответственности за вышеуказанное деяние государственным инспектором допущены следующие нарушения.

Протокол об административном правонарушении был составлен в отсутствие доказательств совершения административного правонарушения. Протокол не содержал доказательств, подтверждающих загрязнение почвы якобы сточными водами, так как был составлен до совершения процессуальных действий, а именно

отбора проб для дальнейшей идентификации «сточных вод» как загрязняющего вещества. На момент составления протокола пробы так называемых «сточных вод» и «загрязненной почвы» государственным инспектором не отбирались. Вывод о том, что почва лесного участка загрязнена сточными водами государственный инспектор сделал по результатам визуального осмотра в ходе проведения патрулирования в лесах, то есть исключительно на основе своих домыслов и предположений, что в свою очередь прямо нарушает принцип правильной оценки доказательств.

В Протоколе об административном правонарушении и в Постановлении о назначении административного наказания было вменено нарушение ч. 1 ст. 55 ЛК РФ. Между тем, в соответствии с п. 7 ст. 1 Федерального закона № 455-ФЗ от 30.12.2015 «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации в части совершенствования регулирования защиты лесов от вредных организмов», статьи 54 - 56 признаны утратившими силу. Настоящий Закон вступил в силу с 01 октября 2016 года. Таким образом, государственным инспектором вменено нарушение недействующей статьи нормативно-правового акта.

Государственным инспектором Природнадзора Югры вменено загрязнение лесного участка, который по факту не является лесным участком, так как не обладает лесной растительностью. При назначении административного наказания по ч. 2 ст. 8.31 КоАП РФ, доказыванию подлежит факт причинения вреда непосредственно лесу. Определение леса дано в ранее действовавшем ЛК РФ от 29.01.1997 № 22-ФЗ, согласно которому, лес представляет собой совокупность лесной растительности, земли, животного мира и других компонентов окружающей среды. Таким образом, отличительной особенностью леса является, в том числе, обязательное наличие лесной растительности. Следовательно, административная ответственность в данном случае предусмотрена за загрязнение леса, то есть территории, имеющей лесную растительность. В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 17.12.1997 № 149-ФЗ «О семеноводстве», под лесными растениями понимаются лесные древесные и кустарниковые растения, используемые в лесном хозяйстве. В свою очередь, территория расположения вагон-городка Общества на момент проведения рейдового мероприятия не имела лесной растительности, то есть лесных древесных и кустарниковых растений, используемых в лесном хозяйстве. Следовательно, указанный земельный участок не являлся лесным участком, а инкриминируемое правонарушение за загрязнение лесов в данном случае не применимо. Тем самым, в отношении Общества по сути

отсутствовало событие и состав административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена ч. 2 ст. 8.31 КоАП РФ.

Государственным инспектором не выносилось определение о передаче протокола об административном правонарушении и других материалов дела на рассмотрение по подведомственности старшему государственному инспектору ХМАО-Югры, уполномоченному рассматривать дела такой категории, чем нарушено процессуальное требование, установленное п. 5 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ.

Государственным инспектором, не осуществляющим производство по делу об административном правонарушении, в целях сбора доказательств в рамках данного дела, проводились такие процессуальные мероприятия как осмотр принадлежащих юридическому лицу территорий (ст. 27.8 КоАП РФ) и взятие проб и образцов (ст. 26.5 КоАП РФ). По общим правилам, указанные процессуальные действия вправе проводить должностное лицо, в производстве которого находится дело. Следовательно, документы, составленные государственным инспектором по результатам проведенного осмотра, а также по результатам взятия проб и образцов, не допустимо использовать в качестве доказательной базы в рамках данного дела.

При подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении государственным инспектором производились процессуальные действия и составлены процессуальные документы, не предусмотренные КоАП РФ. С момента назначения старшим государственным инспектором времени и места рассмотрения административного дела, началась такая стадия производства по делу об административном правонарушении, как подготовка к рассмотрению дела об административном правонарушении. В свою очередь, статья 29.4 КоАП РФ устанавливает исчерпывающий перечень процессуальных документов, которые могут быть вынесены при подготовке дела к рассмотрению, и никакие иные процессуальные документы не могут быть составлены на этой стадии. В то же время, государственным инспектором были составлены четыре процессуальных документа – протоколы о взятии проб и образцов, а также акт о проведении обследования, который в принципе не является процессуальным документом. Таким образом, государственным инспектором существенно нарушен установленный КоАП РФ процессуальный порядок ведения производства по делу об административном правонарушении, а составленные им документы не допустимо использовать в качестве доказательств в рамках данного дела, так как они получены с нарушением закона.

Государственным инспектором по результатам проведенного процессуального мероприятия не составлен предусмотренный ч. 4 ст. 27.8 КоАП

РФ процессуальный документ, а именно протокол осмотра принадлежащих юридическому лицу территорий, вместо этого составлен акт о проведении обследования. Таким образом, государственным инспектором не соблюдена процедура оформления специального процессуального документа, вследствие чего недопустимо использовать названный акт как доказательство в рамках данного дела.

Существенно нарушена процедура проведения осмотра принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий и находящихся там вещей и документов. Осмотр государственным инспектором проводился в присутствии представителя АО «Транснефть-Сибирь», а также специалиста аккредитованной лаборатории - Филиала ФГБУ «ЦЛАТИ по УФО» по ХМАО-Югре. Вместе с тем, частью 2 статьи 28.7 КоАП РФ установлено, что при таком осмотре обязательно присутствие двух понятых либо применение видеозаписи. Следовательно, государственный инспектор не обеспечил присутствие при осмотре территории двух понятых, видеофиксация установленных фактов инспектором также не производилась. Таким образом, ввиду нарушения процедуры проведения процессуального действия, недопустимо использовать акт о проведении обследования в качестве доказательства в рамках данного дела.

Государственным инспектором нарушено процессуальное требование, выразившееся в не рассмотрении ходатайства АО «Транснефть-Сибирь». Представителем Компании было реализовано право, предусмотренное ч. 1 ст. 25.1 КоАП РФ и предоставлены возражения на протокол об административном правонарушении. В составе указанных возражений заявлено ходатайство о прекращении производства по делу об административном правонарушении по ч. 2 ст. 8.31 КоАП РФ. На основании ст. 24.4 КоАП РФ, ходатайства подлежат немедленному рассмотрению должностным лицом, осуществляющим производство по административному делу. В случае неудовлетворения требованиям заявителя, государственным инспектором выносится решение об отказе в удовлетворении ходатайства в виде определения. Однако, государственным инспектором проигнорировано ходатайство АО «Транснефть-Сибирь» о прекращении производства по делу об административном правонарушении, соответствующее определение об отказе в удовлетворении ходатайства не выносилось.

Государственным инспектором достоверно не подтвержден факт слива сточных вод на рельеф местности с вагон-домов. В протоколах о взятии проб и образцов место отбора проб почвы было указано как «место слива сточных вод». И в протоколе об административном правонарушении также указано, что лесной

участок загрязнен «сточными водами». Вместе с тем, на площадке расположения вагон-городка не осуществлялся слив сточных вод. «Жидкость», слив которой происходил из вагон-домов на рельеф местности, не является сточной водой. Наледь, образовавшаяся на вагон-домах и принятая государственным инспектором за сточные воды, есть ни что иное, как конденсат, естественным образом образовавшийся в зимний период в результате разности температуры воздуха внутри вагон-домов и температуры атмосферного воздуха окружающей среды. Выделение конденсата является нормальным явлением, предусмотренным технологическим строением вагон-дома. Выделенный конденсат не может содержать вредных примесей, способных оказать негативное влияние на компоненты окружающей среды, в том числе на почву. Данный вывод подтверждался характерным для замерзшей воды полупрозрачным беловатым оттенком. Для подтверждения того факта, что образованная на вагон-домах наледь является ни чем иным, как сточной водой, необходимо проведение процедуры отбора проб указанной наледи, с последующим назначением экспертизы и проведением количественного химического анализа. Государственным инспектором указанные процессуальные действия не проводились. Кроме того, в рамках проведения осмотра принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий и находящихся там вещей и документов, государственным инспектором была осмотрена лишь территория вагон-городка, при этом не подвергалась осмотру внутренняя часть вагон-домов на предмет наличия умывальников, туалетов или иных источников образования бытовых сточных вод. Таким образом, выводы о том, что наледь является сточной водой, сделан на основе визуальных предположений государственного инспектора, без лабораторной идентификации вещества как «сточные воды».

Специалистом аккредитованной лаборатории – Филиала ФГБУ «ЦЛАТИ по УФО» по ХМАО-Югре осуществлен отбор проб почвы с нарушением соответствующей методики. Фактически отбор проб почвы с так называемого «загрязненного участка» производился с площадки расположения вагон-городка, при этом отобранная почва представляла из себя песчанно-суглинистый грунт, на котором не произрастает растительность. Такая почва не обладает степенью высокого плодородия. Вместе с тем, «фоновая» проба почвы с так называемого «незагрязненного участка» была отобрана с прилегающего лесного массива, на котором произрастает молодняк из берез и осин, следовательно, отобранная «незагрязненная» почва является плодородной и благоприятной для произрастания лесной растительности. ГОСТ 17.4.3.01-83 (СТ СЭВ 3847-82) предусматривает

обязательный отбор проб в идентичных естественных условиях. Таким образом, пробы почвы, отобранные с условно загрязненного и незагрязненного участков, являются неоднородными по составу и свойствам, и обладают неодинаковой степенью плодородия. Кроме того, государственным инспектором и специалистом-пробоотборщиком были отобраны пробы с нарушением ГОСТ 17.4.3.01-83: вместо одной смешанной пробы на площадке было отобрано 3 пробы: 1 смешанная и 2 единичные точечные пробы, в то время как должно быть отобрано не менее одной объединенной пробы. Данное обстоятельство приводит к несостоятельности полученных результатов анализа проб, а также к недопустимости использования указанных результатов анализа в качестве доказательств по делу об административном правонарушении.

Природнадзором Югры не исследовался вопрос о так называемом «накопленном экологическом вреде» на участке расположения вагон-городка, а также не проверялась информация о предыдущих землепользователях. АО «Транснефть-Сибирь» в адрес лесничества направлен запрос о предоставлении информации о предыдущих землепользователях рассматриваемого участка, периоде его использования, и о видах ранее производимых работ. По информации, представленной лесничеством, рассматриваемый лесной участок предоставлялся Индивидуальному предпринимателю Д. в рамках договора купли-продажи лесных насаждений и в исключительных случаях для обеспечения государственных и муниципальных нужд в 2013 году, срок действия договора – с 01.03.2013 по 28.02.2014. Согласно положениям статьи 29.1 ЛК РФ, на основании договора купли-продажи лесных насаждений осуществляется заготовка древесины. В соответствии с п. 2 Правил заготовки древесины, утв. Приказом Минприроды России от 13.09.2016 № 474, заготовка древесины – это, иными словами, рубка лесных насаждений, а также вывоз из леса древесины. Таким образом, в период с 01.03.2013 по 28.02.2014 на рассматриваемом лесном участке индивидуальный предприниматель Д. осуществлял рубку лесных насаждений, а также вывоз из леса заготовленной древесины. Известно, что при осуществлении лесных рубок используется специальная лесозаготовительная техника: трелевочные машины для трелёвки крупномерного и среднего леса, окучивания хлыстов и деревьев; захват-секаторы для срезания и перемещения деревьев; корчеватели пней; мульчера для измельчения деревьев и кустарников; лесопожарные трактора для создания заградительных и опорных полос, тушения низовых лесных пожаров жидкими огнетушащими составами и пеной; лесопогрузчики для погрузки леса на лесовозный транспорт; лесовозные машины и другая специализированная техника.

А с учетом того, что рубка леса производилась достаточно продолжительный период (один календарный год), то вполне вероятно, что на рассматриваемом лесном участке был организован вагон-городок для проживания и питания рабочего персонала. Следовательно, представляется возможным, что бригада индивидуального предпринимателя Д., осуществляя рубку леса на рассматриваемом лесном участке, оказала негативное воздействие на окружающую среду, в частности на такой ее компонент, как почва. Вполне возможно, что от вагон-домов индивидуального предпринимателя осуществлялся сброс сточных вод на почву, что стало причиной превышения концентрации отдельных химических веществ в почве. Следует отметить, что загрязняющие вещества могут вымываться из почвы от нескольких лет до нескольких десятков лет. Это во многом зависит от вида загрязняющего вещества, климатической зоны отдельно взятой территории, типа почв и ее способности к самовосстановлению, влияния погодных условий, включая количество и интенсивность выпадения атмосферных осадков, и ряда иных внешних факторов. Таким образом, государственным инспектором Природнадзора Югры в рамках производства по делу об административном правонарушении не исследовался вопрос о предыдущих землепользователях участка, на котором был расположен вагон-городок, не исследовался вопрос о возможном загрязнении компонентов окружающей среды (в том числе почвы) иными лицами. Также государственным инспектором не осуществлялся отбор и анализ проб почвы до того, как на рассматриваемом участке был организован вагон-городок АО «Транснефть-Сибирь». С учетом вышеизложенных обстоятельств, выводы Природнадзора Югры о загрязнении почвы лесного участка именно организацией АО «Транснефть-Сибирь» можно считать необъективными и необоснованными, и не соответствующими принципу всестороннего, полного и объективного исследования всех обстоятельств дела.

Экспертиза проб почвы проведена с существенными нарушениями требований КоАП РФ. Во-первых, экспертиза проб почвы проведена учреждением, которому не поручалось проведение указанной экспертизы. В соответствии с п. 2 ч. 2 ст. 26.4 КоАП РФ, в определении о назначении экспертизы указывается фамилия, имя, отчество эксперта или наименование учреждения, в котором должна быть проведена экспертиза. Таким образом, экспертиза должна быть поручена либо эксперту, либо конкретному учреждению. Государственным инспектором было вынесено Определение о назначении экспертизы, которым было поручено проведение экспертизы эксперту - ведущему инженеру Филиала ФГБУ «ЦИАТИ по УФО» по ХМАО-Югре П. На основании, ч. 5 ст. 26.4, п. 2 ч. 2 ст. 25.9 КоАП РФ

эксперт должен предоставить заключение в письменной форме от своего имени и обязан дать объективное заключение по поставленным перед ним вопросам.

Вместе с тем, заключение по результатам количественного химического анализа (КХА) и биотестирования проб почвы выдано Филиалом ФГБУ «ЦЛАТИ по УФО» по ХМАО-Югре, а не экспертом этого учреждения П. Во-вторых, в Заключении Филиала ФГБУ «ЦЛАТИ по УФО» по ХМАО-Югре содержатся результаты исследований, которые не поручались Определением о назначении экспертизы. Перед экспертом были поставлены следующие задачи: провести количественный химический анализ отобранных проб почвы на содержание аммония, АПАВ, нитратов, нитритов, сульфатов, фосфатов, хлоридов, ХПК, pH; провести сравнительный анализ содержания веществ в представленных образцах почвы, с образцами, отобранными на незагрязненном участке. Однако, в заключении были указаны сведения о результатах определения площади загрязнения, типа почвы, органолептических показателей, а также проведения биотестирования проб почвы. С учетом требования п. 2 ч. 2 ст. 25.9 КоАП РФ, эксперт обязан дать объективное заключение исключительно по поставленным перед ним вопросам. Иного Кодексом не предусмотрено. Существенное нарушение порядка назначения и проведения экспертизы является нарушением, влекущим невозможность использования доказательств. Отдельно необходимо отметить следующее. Пространственно-геометрические измерения площади земельных участков вправе осуществлять квалифицированный специалист – маркшейдер. В соответствии с п. 43 ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», производство маркшейдерских работ подлежит лицензированию. На основании Положения о лицензировании производства маркшейдерских работ, утв. Постановлением Правительства РФ от 28.03.2012 № 257, на выдачу лицензий на производство маркшейдерских работ уполномочен Ростехнадзор. ФГБУ «ЦЛАТИ по УФО» имеет лицензию на производство маркшейдерских работ № ПМ-54-004795 от 18.09.2015. При этом, указанной лицензией и приложением к ней определены филиалы, которые вправе осуществлять указанный вид деятельности – это Филиал ФГБУ «ЦЛАТИ по УФО» по Свердловской области» и Филиал ФГБУ «ЦЛАТИ по УФО» по Челябинской области». При этом, Филиал ФГБУ «ЦЛАТИ по УФО» по ХМАО-Югре не имеет права осуществлять маркшейдерские работы, следовательно, не уполномочен давать заключения по определению площади загрязненных земельных участков. Специалист Филиала ФГБУ «ЦЛАТИ по УФО» по ХМАО-Югре П., который привлекался для отбора проб и которому было поручено провести экспертизу, не

является квалифицированным маркшейдером, так как не имел высшего профессионального образования по специальности «маркшейдерское дело», а также не имел необходимого 3-летнего стажа работы маркшейдером. В материалах дела отсутствовали документы, подтверждающие квалификацию эксперта П. как маркшейдера. Таким образом, результаты проведенной экспертизы отобранных проб почвы не могут быть использованы в качестве доказательств по делу об административном правонарушении, так как экспертиза была проведена с нарушениями п. 2 ч. 2 ст. 25.9, ч. 5 ст. 26.4 КоАП РФ.

Природнадзором Югры не доказан факт загрязнения лесов сточными водами, выразившийся в деградации естественных экологических систем. В Постановлении о назначении административного наказания АО «Транснефть-Сибирь» вменяется загрязнение лесов сточными водами путем слива сточных вод из мобильных вагон домов на лесной участок. При этом, старший государственный инспектор Природнадзора Югры вывод о загрязнении лесов сделал на основе Заключения Филиала ФГБУ «ЦЛАТИ по УФО» по ХМАО-Югре, согласно которому на площадке расположения вагон-городка на площади менее 1 м<sup>2</sup> наблюдается превышение содержания обменного аммония в 5,5 раза, сульфат-ионов в 3,8 раза по сравнению с незагрязненным участком. Таким образом, по мнению старшего государственного инспектора превышенное содержание химических веществ в почве непременно свидетельствует о загрязнении лесов. В то же время, вменяя загрязнение почвы в лесах, необходимо доказать факт оказания негативного воздействия на окружающую среду, то есть наступление негативных изменений качества окружающей среды в результате осуществления хозяйственной и иной деятельности. Указанная позиция подтверждается требованием, изложенным в п. 5 ст. 26.1 КоАП РФ, согласно которому одним из обстоятельств, подлежащих выяснению по делу об административном правонарушении, является установление характера и размера ущерба, причиненного административным правонарушением. Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 18.10.2012 № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» разъяснено о необходимости в этом случае проведения необходимой экспертизы с привлечением специалистов: экологов, санитарных врачей, зоологов, ихтиологов, охотоведов, почвоведов, лесоводов и других. А также необходимо устанавливать причинную связь между совершенными деяниями и наступившими последствиями или возникновением угрозы причинения существенного вреда окружающей среде и здоровью людей. Необходимо отметить, что государственным инспектором не проводились все

вышеуказанные мероприятия в целях сбора доказательств по делу, а именно: не устанавливался факт деградации естественных экологических систем, а также факт истощения природных ресурсов и иных последствий посредством проведения соответствующих экспертиз с привлечением необходимых специалистов, и как следствие не определен размера вреда, причиненного экологическим правонарушением, не установлена причинная связь между совершенным деянием и наступившими последствиями для окружающей среды. Тот факт, что по результатам лабораторного анализа выявлено повышенное содержание сульфатов и обменного аммония в пробе почвы, отобранной с территории вагон-городка, относительно пробы с условно незагрязненного участка, еще не свидетельствует о загрязнении лесов, то есть о причинении вреда окружающей среде. К примеру, общеизвестным является тот факт, что в действительности такие вещества как сульфаты и аммоний не оказывают негативное влияние на почву. В агропромышленности и сельском хозяйстве широко применяются азотные удобрения, одной из разновидностей которых является минеральное удобрение «Сульфат аммония», которое используется в целях значительного прироста урожая различных сельскохозяйственных культур. Составляющими веществами указанного препарата являются соответственно такие вещества, как сульфаты и аммоний. Применение Сульфата аммония способствует увеличению урожайности на 40%. Кроме того, аммонийная соль серной кислоты (второе название препарата) не относится к ядовитым веществам, не выделяет отравляющие пары, и безопасна для здоровья человека, поэтому ее используют даже при хлорировании воды и применяют в пищевой промышленности для расщепления белковых соединений. В России этот препарат зарегистрирован в 1982 году и получил маркировку ГОСТ 9097-82. В качестве удобрения данный препарат применяют повсеместно, во всех климатических зонах России. Таким образом, наличие сульфатов и аммония в почвогрунте на площадке расположения вагон-городка только положительно сказывается на почве и увеличивает степень ее плодородия. Следовательно, Природнадзором Югры, в нарушение п. 5 ст. 26.1 КоАП РФ, не установлен характер и размер ущерба, причиненного административным правонарушением, не доказан факт оказания негативного воздействия на окружающую среду, то есть наступление негативных изменений качества окружающей среды, а также факт деградации естественных экологических систем.

Старшим государственным инспектором при рассмотрении дела об административном правонарушении не доказана вина АО «Транснефть-Сибирь». В постановлении о назначении административного наказания старший

государственный инспектор приходит к выводу, что у АО «Транснефть-Сибирь» имелась возможность по соблюдению требований лесного законодательства РФ. При этом указано, что юридическим лицом в материалы дела не представлены доказательства объективной невозможности соблюдения требований действующего законодательства в силу чрезвычайных событий и обстоятельств, которое оно не могло предвидеть или предотвратить при соблюдении той степени заботливости и осмотрительности, которая от него требовалась, следовательно, вина доказана полностью. Таким образом, из постановления следует, что именно АО «Транснефть-Сибирь» обязано было доказать свою невиновность старшему государственному инспектору, предоставив доказательства объективной невозможности соблюдения правил и норм, за нарушение которых юридическое лицо привлекли к административной ответственности по ч. 2 ст. 8.31 КоАП РФ. В то же время, согласно ч. 3 ст. 1.5 КоАП РФ, лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность и бремя доказывания ложится в данном случае на государственного инспектора. Таким образом, старшим государственным инспектором при рассмотрении дела об административном правонарушении не доказана вина АО «Транснефть-Сибирь», что говорит об отсутствии состава правонарушения.

Старшим государственным инспектором при рассмотрении дела об административном правонарушении нарушено процессуальное требование в части установления причин и условий, способствовавших совершению правонарушения. Данная обязанность предусмотрена ст. 24.1, п. 7 ст. 26.1 КоАП РФ. По основаниям ст. 29.13 КоАП РФ, старшим государственным инспектором при назначении административного наказания должно быть вынесено представление о принятии мер по устранению указанных причин и условий. А Общество обязано рассмотреть представление в течение одного месяца и сообщить о принятых мерах должностному лицу, внесшим представление. Старшим государственным инспектором при рассмотрении дела об административном правонарушении не устанавливались причины и условия, способствовавшие совершению административного правонарушения, и как следствие не внесено соответствующее представление, чем нарушено процессуальное требование, установленное КоАП РФ.

Государственным инспектором выдано предписание об устранении нарушения законодательства в области охраны окружающей среды и нарушений природоохранных требований в рамках производства по делу об административном правонарушении, что не предусмотрено КоАП РФ. Из текста

предписания следует, что оно выдано на основании протокола об административном правонарушении. Из этого следует, что предписание выдано в рамках производства по делу об административном правонарушении. Тот факт, что предписание вынесено после составления протокола об административном правонарушении свидетельствует о том, что оно вынесено на стадии подготовки к рассмотрению дела. В то же время, статья 29.4 КоАП РФ устанавливает исчерпывающий перечень процессуальных документов, которые могут быть вынесены при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении, и никакие иные процессуальные документы не могут быть вынесены на указанной стадии административного производства, в том числе предписание. КоАП РФ установлен исчерпывающий перечень видов процессуальных документов – это определения, запросы, поручения, протоколы, постановления, представление, а также решение. Таким образом, КоАП РФ в принципе не предусмотрен такой процессуальный документ как предписание, и, следовательно, не предусмотрен порядок и особенности их вынесения. Выдача предписаний не предусмотрена ни на одной из стадий производства по административному делу, будь то стадия подготовки к рассмотрению дела, или стадия административного расследования, или же стадия обжалования постановления по делу об административном правонарушении. Следовательно, выданное предписание являлось незаконным.

Следующим существенным нарушением Природнадзора Югры является вынесение предписания не по результатам проведения проверки, что противоречит требованиям Закона № 294-ФЗ. В действующем российском законодательстве лишь одним нормативно-правовым актом установлен порядок выдачи предписаний, требования к содержанию и случаи, при которых предписание может быть выдано – это Закон № 294-ФЗ. Исходя из анализа положений п. 1 ч. 1 ст. 17 Закона № 294-ФЗ, следует, что предписание выдается в случае выявления при проведении проверки нарушений обязательных требований законодательства. Тем самым, Законом установлено, что предписание может быть выдано исключительно по результатам проведения проверки. Необходимо отметить, что Природнадзор Югры в период, предшествовавший выдаче предписания, не проводил в отношении АО «Транснефть-Сибирь» ни один из предусмотренных Законом № 294-ФЗ видов проверок. Указанное в предписании нарушение было выявлено государственным инспектором Природнадзора Югры в ходе проведения патрулирования в лесах. В свою очередь, такое контрольно-надзорное мероприятие как патрулирование в лесах не является ни плановой, ни внеплановой, ни

документарной, ни выездной проверкой, так как не соответствует особенностям проведения указанных проверок. Следовательно, предписание следует считать незаконным.

Предписание выдано в отсутствие доказательств нарушения экологического законодательства со стороны АО «Транснефть-Сибирь». Предписание обязывало ликвидировать загрязнение опасными (вредными) веществами (сточные воды) на территории лесного фонда, расположенной в квартале 9 выделе 179 Пойменного урочища Урайского участкового лесничества ТО – Урайское лесничество. При этом, у государственного инспектора отсутствовали доказательства, подтверждающие загрязнение территории лесного фонда, так как на момент выдачи предписания не были совершены процессуальные действия, необходимые в целях сбора доказательств по рассматриваемому делу. В период, предшествовавший выдаче предписания, пробы так называемых «сточных вод» и «загрязненной почвы» государственным инспектором не отбирались. Вывод о том, что участок лесного фонда загрязнен сточными водами государственный инспектор сделал по результатам визуального осмотра в ходе проведения патрулирования в лесах, то есть исключительно на основе своих домыслов и предположений. Установленные Заключением Филиала ФГБУ «ЦЛАТИ по УФО» по ХМАО-Югре повышенные концентрации обменного аммония и сульфат-ионов в почве, не свидетельствуют об оказании негативного воздействия на почву, о негативных изменениях качества окружающей среды, о деградации естественной экологической системы. Государственным инспектором не назначалась экспертиза с привлечением квалифицированных специалистов для определения степени вреда компонентам окружающей среды, не установлена причинная связь между превышением содержания химических веществ в почве и наступившими последствиями для экологической системы.

Государственным инспектором Природнадзора Югры незаконно проведено контрольно-надзорное мероприятие – патрулирование лесов. Такое мероприятие как патрулирование лесов проводится с целью обеспечения мониторинга пожарной опасности в лесах (п. 3 ч. 1 ст. 53.2 ЛК РФ). Приказом Минприроды России от 23.06.2014 № 276 установлено, что патрулирование в лесах возможно лишь по маршрутам, утвержденным в Плане тушения лесных пожаров. Вместе с тем, Приложением 2 Плана тушения лесных пожаров на территории территориального отдела – Урайское лесничество на период пожароопасного сезона 2017 года, утвержденного Департаментом природных ресурсов и несырьевого сектора экономики ХМАО-Югры, и согласованного Главным управлением МЧС России по

ХМАО-Югре, Урайским Филиалом БУ ХМАО-Югра «База авиационной и наземной охраны лесов от пожаров» и Территориальным отделом – Урайское лесничество, установлены конкретные маршруты наземного патрулирования лесов, и территория площадки расположения вагон-городка, на которой Природнадзором Югры якобы был зафиксирован факт слива сточных вод на земли лесного фонда (квартал 9 выдел 179 Пойменного урочища Урайского участкового лесничества ТО – Урайское лесничество Кондинского района), не подпадает под географию маршрутов наземного патрулирования лесов, установленных в Плане тушения лесных пожаров на 2017 год. Кроме того, согласно Приложению 2 Плана тушения лесных пожаров на 2017 год, такие наземные патрулирования лесов вправе проводить исключительно Урайский Филиал БУ ХМАО-Югра «База авиационной и наземной охраны лесов от пожаров» с периодичностью 1 раз в 2 дня. Следовательно, Природнадзор Югры не вправе проводить патрулирование лесов на территории Урайского участкового лесничества, так как эта функция возложена на иной территориальный орган исполнительной власти. Кроме того, Природнадзор Югры не вправе осуществлять патрулирование лесов за пределами маршрутов, установленных Планом тушения лесных пожаров на 2017 год. Более того, в связи с тем, что патрулирование лесов осуществляется в целях проведения мониторинга пожарной опасности в лесах, следовательно, в рамках проведения патрулирования лесов установлению подлежат факты несоблюдения требований пожарной безопасности в лесах и наличия лесных пожаров. Установление в рамках проведения патрулирования лесов такого факта, как слив сточных вод на почву, не является предметом проведения патрулирования лесов.

Вышеуказанные нарушения административного органа явились основанием для направления жалобы АО «Транснефть-Сибирь» в Кондинский районный суд ХМАО-Югры на постановление о назначении административного наказания, вынесенного старшим государственным инспектором Природнадзора Югры по результатам рассмотрения спорного дела об административном правонарушении. Отдельно Обществом была направлена жалоба в Урайский городской суд ХМАО-Югры о признании незаконным предписания административного органа об устранении нарушений экологических требований.

Результатом явилось признание незаконными и отмена районным и городским судом вышеуказанных документов.

К сожалению, вышеописанный случай далеко не редкость для органов власти, уполномоченных на проведение государственного экологического надзора.

Из анализа сложившейся практики надзорной деятельности органов власти, можно выделить наиболее распространенные нарушения, допускаемые должностными лицами (государственными природоохранными инспекторами) при проведении проверок в сфере природопользования и осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях за нарушения в области охраны окружающей среды, в частности это: несоблюдение срока проведения административного расследования и рассмотрения дела; проведение осмотра принадлежащих юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю территорий и помещений без привлечения понятых, либо без применения средств видеофиксации; не составление процессуального документа по результатам проведенного обследования – соответствующего протокола осмотра; привлечение экспертов и специалистов аккредитованных организаций к отбору проб компонентов окружающей среды и образцов продукции, которые состоят в договорных отношениях с лицом, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, и прямо или косвенно заинтересованы в результатах административного дела; несоблюдение порядка назначения экспертизы отобранных проб компонентов окружающей среды и образцов продукции; формальное определение вида юридического лица в отсутствие конкретных и обоснованных доказательств виновности; не выявление причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения; посредственное отношение к рассмотрению ходатайств привлекаемых к ответственности лиц; назначение административного наказания за рамками установленных КоАП РФ сроков давности привлечения к административной ответственности и другие нарушения.

Причины подобных нарушений должностных лиц органов государственного экологического надзора могут быть следующие.

Во-первых, необходимо отметить недостаточно высокие зарплаты должностных лиц органов государственного экологического надзора, в особенности это касается федеральных органов.

Такой вывод можно сделать, изучив ситуацию внутри таких территориальных органов Росприроднадзора, как Управление Росприроднадзора по Ханты-Мансийскому автономному округу-Югре, Управление Росприроднадзора по Ямало-Ненецкому автономному округу, Департамент Росприроднадзора по Уральскому Федеральному округу.

Часто случается ситуация, когда кандидаты на конкурс на замещение вакантных инспекторских должностей не заявляются, и конкурс признается

несостоявшимся. Предлагаемый уровень заработной платы не способен привлечь грамотных высококвалифицированных специалистов, знающих и способных применить на практике требования природоохранного законодательства Российской Федерации. По этой причине, территориальными органами Росприроднадзора существенно снижена планка в части предъявляемых требований к соискателям должности государственного инспектора – достаточно иметь высшее экологическое образование, при этом трудовой стаж по данному направлению не является обязательным.

По этой причине, государственные природоохранные инспекторы в указанных территориальных органах являются главным образом недавно получившими высшее образование выпускниками вузов по экологическим специализациям. Отсюда вытекает и недостаточность опыта проведения проверок и ведения производства по делам об административных правонарушениях, слабая теоретическая и практическая подготовленность новоиспеченных инспекторов.

Во-вторых, причиной недостаточно высокого качества проведения надзорных мероприятий и допущения множества процессуальных нарушений можно назвать достаточно большой объем работы, «свалившийся» на фоне недостатка кадров на государственных инспекторов.

Для примера: Ханты-Мансийский автономный округ является основным нефтегазодобывающим регионом России, а нефтяная отрасль, как известно, является опасной производственной деятельностью и связана с повышенным риском наступления неблагоприятных последствий для окружающей среды. Как результат, ежегодно в округе только по официальным данным происходит около четырех-пяти тысяч аварий на нефтепроводах, газопроводах и водоводах с попаданием нефтепродуктов в природные среды. Вполне естественно, что государственные инспекторы, коих в том же Ханты-Мансийском Росприроднадзоре порядка 20 единиц, не могут обеспечить проведение необходимых мероприятий по контролю, расследовать причины всех аварийных ситуаций на трубопроводах, привлечь виновных лиц к ответственности, произвести расчеты размера вреда, причиненного природным объектам. Такой объем экологических правонарушений просто невозможно охватить малым количеством специалистов. Большие объемы работы непременно негативно сказываются на эффективности, результативности и успеваемости инспекторов.

В-третьих, Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» устанавливает необходимость в периодическом повешении уровня профессиональной квалификации гражданских

служащих, а также получение дополнительного профессионального образования за счет средств органа государственной власти. На практике же, при отсутствии должного финансирования, такой критерий как повешение квалификации государственных инспекторов не может быть обеспечен на должном уровне, что непременно негативно сказывается на уровне профессиональной подготовки инспекторского состава.

В-четвертых, недостаточно высокое качество проведения надзорных мероприятий и допущение множества процессуальных нарушений можно связать с элементарной халатностью отдельно взятых должностных лиц (природоохранных инспекторов). В данном случае не имеет смысла проводить параллели между недостаточностью кадров или низким уровнем оплаты труда инспекторов, причины кроются в сознании, воспитании, сформировавшихся принципов, внутренних убеждений и ценностей отдельно взятых специалистов.

Нередко происходят случаи злоупотребления правом лицами, уполномоченными на осуществление природоохранного контроля и надзора.

Для понимания описываемой ситуации достаточно просто привести пример воздействия государственных надзорных органов на один из филиалов АО «Транснефть-Сибирь», осуществляющий свою деятельность на территории Кондинского района Ханты-Мансийского автономного округа – Югры.

Только за 2018 год по состоянию на конец ноября в отношении объектов вышеуказанного филиала АО «Транснефть-Сибирь» государственными природоохранными органами было проведено 58 контрольно-надзорных мероприятий различного характера, из них: 36 мероприятий было проведено вышеупомянутой региональной службой Природнадзор Югры, 7 – территориальным лесничеством Департамента недропользования и природных ресурсов ХМАО-Югры; 6 –территориальным управлением Росрыболовства в ХМАО-Югре; 4 – территориальным органом Росприроднадзора в ХМАО-Югре, 1 – Администрацией Кондинского района ХМАО-Югры, 1 – территориальным органом Росреестра ХМАО-Югры, 1 – территориальным органом Роспотребнадзора ХМАО-Югры, 1 – ОМВД России по Кондинскому району; 1 – Прокуратурой города Урай.

Как видно из приведенной статистики более всего контрольно-надзорных мероприятий было проведено региональной надзорной службой Природнадзор Югры – в количестве 36 эпизодов. Из них 32 случая – это плановые (рейдовые) осмотры, порядок проведения которых регулируется статьями 8.3 и 13.2 Федерального закона № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и

индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

При этом, само название «плановые (рейдовые) осмотры» предполагает наличие конкретного плана проведения таких осмотров по аналогии с плановыми проверками. Однако, на сегодняшний день в российском законодательстве периодичность проведения таких плановых (рейдовых) осмотров ничем не регламентирована.

По большому счету инициировать плановый (рейдовый) осмотр возможно посредством вынесения лишь соответствующего распоряжения руководителя надзорного органа или его заместителя, и прилагающегося к нему рейдового задания, где будет указано место и время проведения такого надзорного мероприятия. Никакого согласования органами прокуратуры проведения такого мероприятия, как это предусмотрено, например, при организации проведения внеплановой выездной проверки, не требуется. Также не требуется составление и согласование с органами прокуратуры какого-либо плана проведения таких плановых (рейдовых) осмотров, по аналогии с плановыми проверками.

В конечном итоге, как показала практика, подобные пробелы в законодательстве способствуют ситуации, когда у государственного надзорного органа оказываются «развязаны руки», что позволяет оказывать своеобразное административное давление на хозяйствующих субъектов методом проведения регулярных контрольно-надзорных мероприятий.

Субъект предпринимательства в данном случае оказывается фактически беспомощен и вынужден терпеть натиск надзорного органа, так как деятельность органа власти фактически не нарушает требования законодательства в области осуществления государственного и муниципального контроля (надзора).

Здесь же происходит другое злоупотребление правом со стороны надзорного органа. Законом № 294-ФЗ предусмотрено, что при выявлении нарушений в рамках проведения планового (рейдового) осмотра должностное лицо обязано направить руководителю органа государственного надзора или его заместителю письменное мотивированное представление с информацией о выявленных правонарушениях для принятия решения о назначении внеплановой проверки, а также органом государственного надзора направляется в адрес субъекта хозяйственной деятельности предостережение о недопустимости нарушения требований законодательства.

Вышеуказанные меры по организации внеплановой выездной проверки по результатам проведения планового (рейдового) осмотра, государственным

региональным надзорным органом в 34 из 36 случаев не проводились, а предостережения во всех 36 случаях не выдавались, чем прямо нарушены требования Закона № 294-ФЗ.

Вместо этого, региональным надзорным органом в каждом случае было инициировано возбуждение производства по делу об административном правонарушении в рамках КоАП РФ. Указанная ситуация свидетельствует о подмене надзорным органом внеплановой проверки делом об административном правонарушении.

К слову, практически все эпизоды возбуждения дел об административных правонарушениях не привели в итоге к привлечению Общества к административной ответственности и назначении ему реального административного наказания.

Если разбираться в причинах такого значительного количества эпизодов проведения Природнадзором Югры плановых (рейдовых) осмотров, то можно констатировать, что это связано со сложившейся в государственном органе системой премирования государственных инспекторов, где показатель премирования напрямую зависит от количества произведенных в отчетный период контрольно-надзорных мероприятий и возбужденных дел об административных правонарушениях. Иначе говоря, региональные государственные инспекторы, фактически злоупотребляя правом, научились зарабатывать деньги в рамках правового поля.

Сложившаяся ситуация прямо нарушает и дискредитирует один из основных принципов охраны окружающей среды, изложенный в Федеральном законе № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» - принцип независимости государственного экологического надзора. Данный принцип предполагает непредвзятость органов государственного экологического надзора при реализации своих полномочий.

К сожалению, имеют место быть ситуации, когда лицами, уполномоченными на осуществление природоохранного контроля и надзора, допускаются случаи преступного злоупотребления правом с целью получения материальных благ и обогащения от проверяемых субъектов.

Так, в качестве примера можно описать ситуацию, заложником которой стал тот же филиал компании «Транснефть-Сибирь», производственные объекты которого расположены в Кондинском районе ХМАО-Югры.

В 2017-2018 году филиалом организовано масштабное строительство разного рода площадных и линейных объектов, необходимых для обеспечения нормальной и безопасной транспортировки нефти по магистральным нефтепроводам.

Такие объемы строительства не могут не привлекать внимание общественности и органов местного самоуправления.

Так, одной из общественных организаций, осуществляющих общественный экологический контроль на территории Кондинского района ХМАО-Югры, по наводке должностных лиц органов местного самоуправления, довольно часто проводились мероприятия на объектах компании с целью выявления каких-либо нарушений экологического характера.

В последующем указанной общественной организацией были отсняты провокационные видеозаписи, на которых преподносилась ложная информация о нарушениях компании требований законодательства в области охраны окружающей среды, выражающиеся в добыче полезных ископаемых в отсутствие соответствующей лицензии на недропользование, отсутствием разрешительной документации на землепользование и водопользование при строительстве объектов. В видеороликах были также задействованы местные жители близлежащих к объектам строительства сел и деревень, которые жаловались на пересыхание водоемов и гибель водных биологических ресурсов, связанных с приходом на их землю «нефтяников».

Далее должностные лица органов местного самоуправления связывались с руководством компании и под угрозой размещения отснятых видеоматериалов в медиа-пространстве и направления в органы государственной власти для привлечения компании к юридической ответственности, требовали финансового и материального обеспечения.

При получении отказа, отснятые видеоролики выкладывались общественной организацией в социальные медиа и на видеохостинги, а также были направлены в федеральные и региональные органы государственного экологического надзора, осуществляющие свою деятельность на территории ХМАО-Югры.

В последующем в отношении компании был инициирован ряд внеплановых проверок и возбуждены дела об административных правонарушениях. При детальной проверке фактов, изложенных в видеоматериалах общественной организации, будь то в рамках проведения внеплановой проверки или в рамках административного расследования, все указанные факты не получили своего реального подтверждения. Деятельность компании была признана соответствующей требованиям действующего природоохранного законодательства.

Однако, даже не смотря на то, что информация о допущенных компанией экологических правонарушениях не подтвердилась, тем не менее, провокационные видеоролики по-прежнему размещены в глобальной сети «Интернет».

Следует, отметить, что подобные ложные заявления в отношении компании непременно негативно сказываются на ее имидже и инвестиционной привлекательности.

Таким образом, государственными контрольно-надзорными органами различного уровня, а также общественными организациями, осуществляющими экологический контроль, допускается достаточно много нарушений при реализации своих полномочий. Нередки случаи злоупотребления правом при проведении государственного и общественного экологического контроля и надзора. Все вышеописанные эпизоды необходимо в обязательном порядке пресекать с подключением различных правоохранительных органов, например органов прокуратуры. В противном случае, от незаконной и «околозаконной» деятельности органов власти и общественных природоохранных организаций будут страдать отдельные субъекты хозяйственной деятельности, что не способствует развитию предпринимательства в Российской Федерации, и уж тем более не способствует повышению качества проводимых контрольно-надзорных мероприятий органов, осуществляющих государственный экологический контроль и надзор.

## **2.2. Гарантии соблюдения прав хозяйствующих субъектов при осуществлении государственными органами надзора в сфере природопользования**

Соблюдение прав хозяйствующих субъектов при осуществлении в их отношении государственного экологического надзора возможно путем усиления контроля за действиями самих государственных надзорных органов и их должностных лиц со стороны вышестоящих и правоохранительных органов.

Говоря о нарушениях в действиях должностных лиц органов, осуществляющих надзорные функции, следует сказать и о наступлении ответственности за такие нарушения.

Законом № 294-ФЗ установлены грубые нарушения при проведении проверок, в их числе: проведение проверки в отсутствие оснований; привлечение к проведению проверки специалистов, экспертов, экспертных организаций, не имеющих соответствующей аккредитации, или не аттестованных в установленном порядке; отсутствие оснований для проведения внеплановой выездной проверки; проведение внеплановой проверки без согласования с органом прокуратуры; нарушение сроков проведения проверки, в том числе в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства; проведение проверки без распоряжения (приказа); требование документов, не имеющих отношения к проводимой проверке; непредставление акта проверки по ее окончании; проведение плановой проверки в отношении субъекта, не включенного в ежегодный план проведения проверок; привлечение к проведению проверки экспертов и экспертных организаций, имеющих гражданско-правовые, трудовые отношения с проверяемыми субъектами.

КоАП РФ предусмотрена статья 19.6.1, устанавливающая административную ответственность за нарушения должностными лицами государственных надзорных органов требований законодательства о государственном и муниципальном контроле (надзоре).

В перечень нарушений части 1 названной статьи входит: проведение проверки в отсутствие оснований для её проведения; нарушение установленных сроков проведения проверок; проведение внеплановых проверок в отсутствие согласования органом прокуратуры; непредставление результатов проведения проверок (акта проверки); привлечение к проведению проверки специалистов, экспертов, экспертных организаций, не имеющих аккредитации, или не

аттестованных в установленном порядке; проведение плановой проверки, не включенной в ежегодный план проведения плановых проверок. При этом, административное наказание за указанные правонарушения достаточно лояльное – всего лишь наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от трех до пяти тысяч рублей.

Часть 2 статьи 19.6.1 КоАП РФ устанавливает грубые нарушения в рассматриваемой сфере деятельности: проведение проверки в отсутствие распоряжения (приказа) о проведении такой проверки, а также повторное совершение административного правонарушения, установленного частью 1 данной статьи. Наказание в этом случае более суровое – административный штраф на должностное лицо в размере от 5 до 10 тысяч рублей, либо профессиональная дисквалификация от шести месяцев до года.

И последним видом административных правонарушений в сфере законодательства о государственном контроле и надзоре, установленных ч. 3 ст. 19.6.1 КоАП РФ, являются: невнесение, либо нарушение сроков внесения информации о проверке в единый реестр проверок, либо внесение неполной или искаженной информации в такой реестр. Административное наказание для должностных лиц предусмотрено в форме предупреждения или административного штрафа от одной до трех тысяч рублей.

Данную категорию дел правомочны рассматривать судьи (ст. 23.1 КоАП РФ), а возбуждает прокурор (ст. 28.4 КоАП РФ) посредством вынесения постановления о возбуждении дела об административном правонарушении.

Таким образом, при обнаружении субъектом предпринимательства факта совершения грубых нарушений должностными лицами органов государственного надзора и муниципального контроля, ему надлежит направить соответствующую жалобу в органы прокуратуры для принятия решения о возбуждении производства по делу об административном правонарушении, ответственность за которое установлена ст. 19.6.1 КоАП РФ.

Следует отметить, что результаты проверок, в которых допущены грубые нарушения требований законодательства в сфере осуществления контрольно-надзорной деятельности, не могут являться доказательствами нарушения субъектом предпринимательства требований экологического законодательства, и подлежат отмене вышестоящим органом власти или судом на основании поданного заявления.

Так, акты проверок органов государственного надзора, выданные на основании них предписания об устранении выявленных нарушений

законодательства, а также акты по результатам проведения плановых (рейдовых) осмотров, административных обследований территорий и акваторий, в случае несогласия проверяемого субъекта, могут быть обжалованы в суд путем подачи административного искового заявления об оспаривании решений, действий (бездействия) органа власти в порядке, установленном ст. 22, ч. 1 ст. 218, ст. 219 КАС РФ.

Выдаваемые надзорными органами субъектам хозяйственной деятельности предостережения о недопустимости нарушений обязательных требований природоохранного законодательства могут быть обжалованы в порядке, установленном Постановлением Правительства Российской Федерации от 10.02.2017 № 166, методом направления возражения на такое предостережение. В случае несогласия государственного органа с возражениями, субъект предпринимательства вправе обжаловать предостережение в судебном порядке по правилам, предусмотренным КАС РФ.

Также могут быть отменены и результаты рассмотрения дела об административном правонарушении, которые явились следствием выявленных нарушений при проведении проверки. Признание незаконным постановления по делу об административном правонарушении, а также представления о выявленных причинах правонарушения и условиях им способствовавших, возможно при направлении соответствующей жалобы в вышестоящий орган исполнительной власти, либо в суд в порядке, установленном Главой 30 КоАП РФ.

Указанные действия субъекта предпринимательства несомненно можно считать одной из гарантий соблюдения прав хозяйствующих субъектов при проведении государственными органами проверок в области природопользования.

Кроме того, гарантировать защиту прав хозяйствующего субъекта при возбуждении в отношении него производства по делу об административном правонарушении может уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, который по соответствующему ходатайству может быть допущен к участию в деле в качестве защитника (ст. 25.5.1 КоАП РФ).

Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей может быть также привлечен по заявлению субъекта предпринимательства при проведении органами государственного надзора в отношении него контрольно-надзорных мероприятий (проверок, плановых (рейдовых) осмотров, административных обследований территорий, акваторий).

Полномочия уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, а также уполномоченных по защите прав

предпринимателей в субъектах Российской Федерации, установлены Федеральным законом от 07.05.2013 № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации». Они достаточно обширны и ставят перед собой цель обеспечить гарантии государственной защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности при воздействии на них органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц.

Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей при поступлении от субъекта предпринимательской деятельности жалобы на действия (бездействия) государственного органа вправе: передать жалобу в соответствующую инстанцию, в компетенцию которой относится разрешение жалобы; направлять в орган государственной и муниципальной власти, действия (бездействия) которых изложены в жалобе, заключения с указанием мер по восстановлению нарушенных прав и интересов субъекта предпринимательства; обращаться в суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, если они нарушают права и законные интересы субъекта предпринимательства, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают препятствия для осуществления предпринимательской деятельности (это не относится к органам прокуратуры, Следственного комитета РФ, органов судебной власти); обращаться в суд с иском о защите прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности; обжаловать судебные акты арбитражных судов, принятые в отношении субъекта предпринимательства; направлять в компетентные органы власти обращения о привлечении лиц, виновных в нарушении прав субъектов предпринимательства, к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности.

Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей вправе при рассмотрении жалобы субъекта предпринимательства привлекать экспертов для достижения всестороннего, полного и объективного рассмотрения жалобы и принятия справедливого решения.

Также уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей имеет право запрашивать и получать от органов власти сведения, документы и материалы, необходимые для рассмотрения жалобы субъекта предпринимательства; беспрепятственно посещать органы власти при предъявлении служебного удостоверения; без специального разрешения посещать места содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых; принимать участие в

выездных проверках, проводимых надзорными органами в отношении субъекта предпринимательства, направившего жалобу; вносить предписания о приостановлении действия обжалуемых ненормативных правовых актов органов власти до вступления в силу судебного акта.

В целом можно констатировать, что механизмы защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности от воздействия на них органов государственного экологического надзора достаточно обширны. Однако, на законодательном уровне следовало бы принять ряд мер, которые способствовали бы минимизации допускаемых надзорными органами нарушений при реализации возложенных на них полномочий с целью обеспечения гарантий соблюдения прав и интересов хозяйствующих субъектов при осуществлении государственными органами надзора в сфере природопользования.

Одной из таких мер представляется возможным в целях реализации пункта 16 Правил разработки и утверждения профессиональных стандартов, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 января 2013 г. № 23, Министерству труда и социальной защиты Российской Федерации утвердить профессиональный стандарт «Государственный инспектор в области охраны окружающей среды», в котором предусмотреть такие обязательные квалификационные требования, как наличие высшего юридического образования, а также опыта работы в области охраны окружающей среды или в области юриспруденции не менее 2 лет.

Необходимость принятия данной меры связана со сложившейся проблемой в органах государственного экологического надзора, суть которой заключается в наборе специалистов, недавно получивших высшее образование по экологическим специализациям, и не имеющих необходимого опыта для проведения проверок и ведения производства по делам об административных правонарушениях. Всё это в совокупности негативно влияет на качество проводимых контрольно-надзорных мероприятий.

Вполне естественно, что для привлечения готовых высококвалифицированных кадров, знающих и способных применить на практике требования природоохранного законодательства Российской Федерации, представляется необходимым повышение уровня заработной платы государственным природоохранным инспекторам как минимум в два раза.

Кроме того, в отдельных субъектах Российской Федерации, в которых развита промышленность, оказывающая существенный вред окружающей среде, необходимо пересмотреть и переработать штатную численность государственных

природоохранных инспекторов в пользу повышения их количества. К примеру, это необходимо сделать в территориальных органах Росприроднадзора в Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах, так как указанные регионы являются передовыми в стране по добыче углеводородного сырья, а такая деятельность неминуемо сопровождается частыми авариями с вредными для окружающей среды последствиями.

Также, существует необходимость в практической реализации прав государственных инспекторов на периодическое повышение квалификации и получение дополнительного профессионального образования за счет средств государственного органа, в порядке, предусмотренном ч. 3 п. 4 ст. 62 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». К сожалению, на практике это право государственных гражданских служащих зачастую не может быть реализовано, ввиду недостаточности необходимого финансирования, поступающего в органы власти.

Исходя из этого, необходимо повысить не только уровень зарплат государственных инспекторов, источником которых должны стать соответствующие бюджеты системы Российской Федерации, но и выделять необходимые бюджетные средства на реализацию обучающих программ для государственных инспекторов.

Вышеперечисленные меры могли бы способствовать повышению качества проводимых государственными инспекторами мероприятий контрольно-надзорного характера, и одновременно гарантировать соблюдение прав и законных интересов субъектов хозяйственной деятельности, в отношении которых проводятся мероприятия по контролю и надзору.

При реализации государственными органами современной реформы законодательства в области государственного природоохранного надзора в части применения при проведении контрольно-надзорных мероприятий риск-ориентированного подхода, юридические лица и индивидуальные предприниматели рискуют быть одновременно подвергнутыми проверкам как со стороны органов федерального экологического надзора, так и органами регионального надзора.

С целью исключения возможного задвоения проверок в один и тот же временной период в отношении одних и тех же субъектов предпринимательской деятельности, следует на законодательном уровне усовершенствовать механизм утверждения планов проведения плановых проверок. Представляется возможным внести в Закон № 294-ФЗ положения, запрещающие органам прокуратуры

согласовывать проведение проверок разными надзорными органами в период одного и того же календарного года. Предлагаемое нововведение в законе могло бы обеспечить снижение административного давления со стороны государственных надзорных органов на субъекты хозяйственной деятельности.

И последняя мера по обеспечению соблюдения прав хозяйствующих субъектов касается периодичности проведения государственными надзорными органами плановых (рейдовых) осмотров. Такая административная процедура, как плановые (рейдовые) осмотры предполагает наличие конкретного плана проведения таких осмотров по аналогии с плановыми проверками. Но на сегодняшний день в российском законодательстве периодичность проведения плановых (рейдовых) осмотров ничем не регламентирована. Никакого согласования органами прокуратуры проведения такого мероприятия, как это предусмотрено, например, при организации проведения внеплановой выездной проверки, не требуется.

С целью исключения бесконтрольного проведения плановых (рейдовых) осмотров государственными надзорными органами необходимо внести соответствующие дополнения в ст. 13.2 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», где предусмотреть возможность проведения таких осмотров исключительно в соответствии с разрабатываемыми планами, с их обязательным согласованием с органами прокуратуры и публикацией согласованных планов на официальном сайте органа государственного надзора в сети «Интернет». Предлагаемое нововведение в Законе № 294-ФЗ необходимо для того, чтобы субъект предпринимательства был проинформирован о готовящемся в отношении его объектов плановом (рейдовом) осмотре с целью приведения своих объектов в состояние, соответствующее требованиям законодательства в области охраны окружающей среды.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Государственный экологический надзор представляет собой организованную систему государственных органов, деятельность которых направлена на контролирование процессов воздействия осуществляемой предпринимательской деятельности на состояние природной среды и природных ресурсов, используемых субъектами предпринимательства в процессе своей хозяйственной деятельности. Целью государственного экологического надзора является недопущение природопользователями нарушений требований действующих норм и правил в области охраны окружающей среды для сохранения природных ресурсов, необходимых для обеспечения жизнедеятельности нынешнего и будущих поколений.

Система надзорных органов государственной власти в сфере охраны окружающей среды и природопользования функционирует исходя из основополагающего принципа «презумпции экологической опасности», суть которого заключается в том, что любая хозяйственная деятельность признается потенциально опасной для окружающей среды, если не будет доказано обратное.

В работе выделены основные государственные органы исполнительной власти, уполномоченные на осуществление федерального государственного надзора в области охраны окружающей среды по направлениям природоохранной деятельности: Росприроднадзор, Росгидромет, Росводресурс, Роснедра, Рослесхоз, Ростехнадзор, Росрыболовство, Роспотребнадзор.

В субъектах Российской Федерации созданы региональные органы исполнительной власти, осуществляющие региональный экологический надзор, специализирующиеся по конкретной экологической направленности.

Разграничение полномочий между федеральными и региональными надзорными органами в основном находятся в прямой зависимости от степени негативного воздействия на окружающую среду конкретного объекта. Новая реформа в законодательстве в сфере государственного экологического надзора разделила все организации на 4 категории, в зависимости от осуществляемого ими «вклада» в загрязнение природы. В связи с этим, Законом введена обязанность в отношении всех организаций по постановке на учет своих объектов, оказывающих вредное воздействие на компоненты окружающей среды.

Так, предприятия, чья хозяйственная деятельность подпадает под хотя бы один из критериев, установленных Постановлением Правительства Российской

Федерации от 28.08.2015 № 903 «Об утверждении критериев определения объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору», автоматически являются объектами федерального экологического надзора. Все остальные объекты, которые не попали под вышеуказанные критерии, соответственно относятся к уровню регионального государственного экологического надзора.

Такой метод дифференциации предприятий должен способствовать установлению степени ответственности отдельно каждого предприятия в случае применения к нему мер административного реагирования при установлении экологических правонарушений. В настоящее время на практике степень вины и ответственности нарушителя экологических норм, как и уровень общественной опасности совершенного деяния, не учитывается надзорными органами при привлечении к административной ответственности. Предусмотренные КоАП РФ санкции за совершенные экологические правонарушения не позволяют дифференцировать вину привлекаемого субъекта, так как не имеют критериев для установления меры ответственности виновного лица. В свою очередь, государственный учет всех объектов, оказывающих негативное воздействие на природные объекты, позволяет применить к нарушителю наказание, соразмерное его проступку, тем самым реализовать принципы законодательства об административных правонарушениях. Так, предприятия, оказывающие наибольший ущерб природе и ее компонентам, должны понести более существенное наказание, предусмотренное санкцией статьи, соразмерно совершенному правонарушению, и наоборот, организации, осуществляющие наименьшее негативное воздействие, хоть и формально нарушившие экологические нормы, могут ограничиться предупреждением.

Необходимо отметить, что деятельность федеральных и региональных надзорных органов в сфере природопользования разграничивается в ряде случаев нормативно-правовыми актами субъектов РФ, наделяющих региональные надзорные органы отдельными полномочиями, при согласовании с федеральными органами исполнительной власти, например с Минприроды России.

Взаимодействие между федеральными и региональными надзорными органами налажено на достаточно хорошем уровне. В случае, если региональный надзорный орган обнаружит нарушение природоохранного законодательства, за которое, к примеру, Росприроднадзор, как федеральный орган, уполномочен назначить административное наказание или же провести проверку, региональный орган инициирует передачу соответствующих материалов в федеральный орган по

подведомственности, будь то в порядке п. 5 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ, или же в порядке, предусмотренном ч. 3 ст. 8 Федерального закона № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан», или в рамках заключенного соглашения между этими органами об информационном межведомственном взаимодействии.

Отдельно следует акцентировать внимание на полномочиях инспекторов в области охраны окружающей среды, установленных статьями 23.21 – 23.29 КоАП РФ. Настоящий Кодекс наделяет всех государственных инспекторов по охране природы как федерального уровня, так и уровня субъектов РФ, полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях. Следует отметить, что еще до апреля 2016 года государственные природоохранные инспекторы субъектов РФ не имели права на рассмотрение административных дел.

Полномочия государственных инспекторов уровня субъектов РФ были расширены законодателем с целью повышения эффективности работы системы органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды в части предотвращения, выявления и пресечения нарушений природоохранного законодательства. На практике же зачастую не всегда постановления, выносимые государственными инспекторами субъектов РФ, соответствуют целям, задачам и принципам законодательства об административных правонарушениях: не всегда достигается критерий всестороннего, полного, объективного и своевременного выяснения обстоятельств каждого дела, разрешение их в соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин совершенных административных правонарушений и условий, им способствовавших.

Федеральный закон № 294-ФЗ отдельно выделяет также муниципальный контроль, то есть деятельность органов местного самоуправления, направленная на организацию и проведение проверок соблюдения субъектами предпринимательства, в том числе, требований в области охраны окружающей среды. Самой распространенной формой муниципального контроля в сфере природоохраны является муниципальный земельный контроль, который регулируется ст. 72 ЗК РФ.

Суть муниципального земельного контроля сводится к тому, что должностные лица органов местного самоуправления правомочны лишь на проведение проверок земельных участков, находящихся в ведении муниципального образования, с целью выявления фактов совершения правонарушений в области охраны земель, с дальнейшим направлением информации о таких правонарушениях в органы государственного экологического

надзора для принятия мер административного реагирования. Таким образом, должностные лица органов местного самоуправления не уполномочены самостоятельно осуществлять производство по делам об административных правонарушениях.

Еще одним видом природоохранного контроля является производственный экологический контроль, который не является формой государственного контроля (надзора). Суть такого контроля заключается в проведении субъектами предпринимательства контрольных мероприятий экологической направленности в отношении своих же объектов.

Федеральным законом № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» предусмотрена такая форма природоохранного контроля, как общественный экологический контроль, который может осуществляться общественными объединениями, некоммерческими организациями или гражданами.

Общественный экологический контроль и деятельность природоохранных общественных инспекторов имеет двойную направленность: с одной стороны такая деятельность направлена на содействие органам власти, осуществляющим надзор за охраной окружающей среды, в выявлении и пресечении экологических правонарушений, с другой стороны, «общественники» проводят собственный экологический контроль за деятельностью самих органов власти федерального, регионального и местного уровня на соответствие требованиям природоохранного законодательства принимаемых ими решений и издаваемых нормотворческих актов.

Следующая обязательная ветвь органов исполнительной власти, осуществляющих надзорные функции в области охраны окружающей среды – это непосредственно правоохранительные органы власти, а именно: органы внутренних дел, прокуратуры, следственные органы Следственного комитета, Национальная гвардия РФ; органы Федеральной службы безопасности, судебных органов. Одной из важных функций правоохранительных органов является защита конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду, а также применение уголовной, административной и гражданско-правовой ответственности к нарушителям природоохранного законодательства.

Координация деятельности правоохранительных органов со специализированными органами исполнительной власти, осуществляющими отдельные полномочия в сфере охраны окружающей среды (Росприроднадзор, Ростехнадзор, Роснедра, Рослесхоз, Росводресурс и др.) выражается в проведении на федеральном, региональном и местном уровне координационных совещаний

руководящего состава правоохранительных органов и органов исполнительной власти в определенной сфере экологического надзора.

В отдельных случаях правоохранительными органами инициируется создание следственно-оперативных групп для раскрытия отдельных экологических преступлений, с привлечением специалистов федерального и регионального эконадзора и разного рода сторонних экспертов: экологов, биологов, ихтиологов, специалистов химического и биологического анализа и т.д. Также проводятся совместные контрольно-надзорные мероприятия (проверки, рейдовые мероприятия) с целью выявления и пресечения экологических преступлений.

Отдельным природоохранным направлением в системе органов прокуратуры занимается природоохранная прокуратура, создаваемая в каждом субъекте Российской Федерации.

Также отдельную и не менее важную роль в обеспечении экологических прав граждан и государства выполняют суды и арбитражные суды. Граждане имеют право на обращение в суд или в правоохранительные органы с целью защиты предоставленных Конституцией РФ прав на благоприятную окружающую среду. Обжалованию могут подлежать действия и бездействия федеральных и региональных органов исполнительной власти, органов муниципальной власти, организаций любых форм собственности и физических лиц.

Государственная контрольно-надзорная деятельность органов исполнительной власти регулируется главным образом Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Законом № 294-ФЗ определены следующие виды проверок: плановые, внеплановые, документарные и выездные.

Правительством Российской Федерации установлена периодичность проведения плановых проверок в сфере природопользования исходя из риск-ориентированного подхода: в отношении объектов I категории экологические проверки могут проводиться один раз в 3 года; в отношении объектов II категории – не чаще, чем один раз в 4 года; объекты III категории – не чаще чем один раз в 5 лет. В отношении же объектов, оказывающих минимальное воздействие на окружающую среду (IV категория) с 2019 года плановые проверки проводиться не будут, и это уже качественно новое изменение, принятое законодателем, которое непременно окажет положительный эффект в работе предприятий, в основном, малого и среднего бизнеса. Деятельность объектов IV категории опасности не оказывает вредного воздействия на природные компоненты, и законодатель в

данном случае разумно и обоснованно освободил такие объекты от проведения в отношении них проверок государственными надзорными органами в области охраны окружающей среды.

В Закон № 294-ФЗ внесены изменения, в соответствии с которыми введена новая форма государственного экологического надзора, имеющая превентивный характер, то есть направленная на профилактику возможных нарушений в сфере экологии и природопользования. Она включает в себя размещение на официальных сайтах государственных органов экологического надзора нормативно-правовых актов, руководств, рекомендаций, административных регламентов, иных информационных материалов, содержащих требования в области охраны окружающей среды и природопользования, а также отражающих статистику часто повторяющихся экологических правонарушений. Выдача предостережений о недопустимости нарушения экологических требований – одна из форм предупреждения будущих нарушений экологического характера.

Еще одной важной формой государственного экологического надзора являются мероприятия по экологическому надзору без взаимодействия с хозяйствующими субъектами. К таким мероприятиям относятся плановые (рейдовые) осмотры и обследования территорий и акваторий, административные обследования земельных участков, измерение параметров природных сред (воздуха, воды, почвы) на предмет соответствия предельно-допустимым концентрациям, исследование работы различных инженерных сетей экологического назначения (к примеру, сетей водоснабжения и водоотведения) и другие виды мероприятий.

Основополагающей целью государственного экологического надзора является предупреждение, выявление и пресечение нарушений природоохранного законодательства. В то же время, одной из задач законодательства об административных правонарушениях (ст. 1.2 КоАП РФ) является защита прав граждан на охрану окружающей среды. В этом аспекте государственный экологический надзор неразрывно связан с принципами законодательства об административных правонарушениях и ставит перед собой цель привлечения нарушителей к ответственности, как одной из профилактических мер предупреждения и пресечения будущих нарушений.

Основаниями для возбуждения дела об административном правонарушении могут являться не только результаты проведенных проверок и факты, выявленные по итогам, к примеру, плановых рейдовых мероприятий (осмотров, обследований). Государственный природоохранный инспектор вправе инициировать возбуждение

дела по результатам рассмотрения поступившего обращения гражданина, руководствуясь нормами Федерального закона от 02.05.2016 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», в случае, если посчитает поступившие материалы достаточным доказательством наличия события административного правонарушения. Этим же законом установлены отдельные положения по взаимодействию органов власти: в том случае, когда содержащиеся в обращении вопросы не входят в компетенцию органа власти, которому поступило обращение, такое обращение перенаправляется по подведомственности в соответствующий государственный орган, уполномоченный решить изложенную в обращении проблему.

КоАП РФ также предусмотрены некоторые положения в части взаимодействия органов власти. К примеру, если органом власти, осуществляющем региональный государственный надзор, возбуждено административное производство, а на стадии рассмотрения дела государственный инспектор установил, что решение вопроса о привлечении к ответственности виновного лица не входит в его компетенцию, то инспектор обязан в порядке, установленном ст. 29.4 КоАП РФ передать материалы дела об административном правонарушении по подведомственности в производство органу государственной власти, осуществляющему федеральный государственный природоохранный надзор, для рассмотрения и принятия соответствующего решения.

Однако, совершение хозяйствующими субъектами экологических правонарушений не всегда приводит лишь к привлечению к административной ответственности. За особо тяжкие преступления, приводящие к дестабилизации естественных экологических систем и возникновению ситуации, сравнимой по масштабам бедствия с экологической катастрофой, предусмотрена также уголовная ответственность, которая установлена соответственно Главой 26 УК РФ.

Важно отметить, что в соответствии с нормами Закона № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», ответственность нарушителей не ограничивается только лишь административными и уголовными наказаниями. Лица, допустившие причинение ущерба общественно-охраняемым экологическим правоотношениям, обязаны возместить такой вред. В связи с этим, государственные надзорные органы, наделены правом направления исков о возмещении вреда, причиненного природной среде.

В свою очередь, суд или арбитражный суд уполномочен принять решение о возложении на хозяйствующего субъекта обязанности по возмещению вреда, причиненного компоненту окружающей среды в натуральной форме (к примеру,

посредством проведения рекультивации нарушенного состояния земельного участка), либо в виде денежной компенсации, рассчитанной с применением специализированных методик.

Как показывает практика, реализация органами исполнительной власти своих контрольно-надзорных функций не всегда происходит в строгом соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации.

Из анализа сложившейся практики надзорной деятельности органов власти, можно выделить наиболее распространенные нарушения, допускаемые должностными лицами (государственными природоохранными инспекторами) при проведении проверок в сфере природопользования и осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях за нарушения в области охраны окружающей среды, в частности это: несоблюдение срока проведения административного расследования и рассмотрения дела; проведение осмотра принадлежащих юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю территорий и помещений без привлечения понятых, либо без применения средств видеофиксации; не составление процессуального документа по результатам проведенного обследования – соответствующего протокола осмотра; привлечение экспертов и специалистов аккредитованных организаций к отбору проб компонентов окружающей среды и образцов продукции, которые состоят в договорных отношениях с лицом, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, и прямо или косвенно заинтересованы в результатах административного дела; несоблюдение порядка назначения экспертизы отобранных проб компонентов окружающей среды и образцов продукции; формальное определение вида юридического лица в отсутствие конкретных и обоснованных доказательств виновности; не выявление причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения; посредственное отношение к рассмотрению ходатайств привлекаемых к ответственности лиц; назначение административного наказания за рамками установленных КоАП РФ сроков давности привлечения к административной ответственности и другие нарушения.

Причины подобных нарушений должностных лиц органов государственного экологического надзора могут заключаться в недостаточно высоких зарплатах, в особенности это касается федеральных органов. Такой вывод можно сделать, изучив ситуацию внутри территориальных органов Росприроднадзора в ХМАО-Югре, ЯНАО, Свердловской и Тюменской областях. Предлагаемый уровень заработной платы не способен привлечь грамотных высококвалифицированных

специалистов, знающих и способных применить на практике требования природоохранного законодательства Российской Федерации. По этой причине, территориальными органами Росприроднадзора существенно занижена планка в части предъявляемых требований к соискателям должности государственного инспектора – достаточно иметь высшее экологическое образование, при этом трудовой стаж по данному направлению не является обязательным. По этой причине, государственные природоохранные инспекторы являются главным образом недавно получившими высшее образование выпускниками вузов по экологическим специализациям. Отсюда следует и недостаточность опыта проведения проверок и ведения производства по делам об административных правонарушениях, слабая теоретическая и практическая подготовленность новоиспеченных инспекторов.

Следующей причиной недостаточно высокого качества проведения надзорных мероприятий и допущения множества процессуальных нарушений можно назвать достаточно большой объем работы, «свалившийся» на фоне недостатка кадров на государственных инспекторов. Для примера, в ХМАО-Югре ежегодно в округе только по официальным данным происходит около четырех-пяти тысяч аварий на нефтепроводах, газопроводах и водоводах с попаданием нефтепродуктов в природные среды. Государственные инспекторы, коих в том же ханты-мансийском Росприроднадзоре порядка 20 единиц, не могут обеспечить проведение необходимых мероприятий по контролю, расследовать причины всех аварийных ситуаций на трубопроводах, привлечь виновных лиц к ответственности, произвести расчеты размера вреда, причиненного природным объектам. Такой объем экологических правонарушений просто невозможно охватить малым количеством специалистов. Большие объемы работы непременно негативно сказываются на эффективности, результативности и успеваемости инспекторов.

В-третьих, законодательство о государственной гражданской службе устанавливает необходимость в периодическом повышении уровня профессиональной квалификации гражданских служащих, а также получение дополнительного профессионального образования за счет средств органа государственной власти. На практике же, при отсутствии должного финансирования, указанный критерий не может быть обеспечен на должном уровне, что непременно негативно сказывается на уровне профессиональной подготовки инспекторского состава.

В-четвертых, недостаточно высокое качество проведения надзорных мероприятий и допущение множества процессуальных нарушений можно связать с

элементарной халатностью отдельно взятых природоохранных инспекторов. Нередко происходят случаи злоупотребления правом лицами, уполномоченными на осуществление природоохранного контроля и надзора.

В качестве примера представляется возможным привести ситуацию с бесконтрольным проведением региональным надзорным органом на территории ХМАО-Югры плановых (рейдовых) осмотров. Само название «плановые (рейдовые) осмотры» предполагает наличие конкретного плана проведения таких осмотров по аналогии с плановыми проверками. Однако, на сегодняшний день в российском законодательстве периодичность проведения таких плановых (рейдовых) осмотров ничем не регламентирована. Никакого согласования органами прокуратуры проведения такого мероприятия, как это предусмотрено, например, при организации проведения внеплановой выездной проверки, не требуется. Также не требуется составление и согласование с органами прокуратуры какого-либо плана проведения таких плановых (рейдовых) осмотров, по аналогии с плановыми проверками.

В конечном итоге, как показала практика, подобные пробелы в законодательстве способствуют ситуации, когда у государственного надзорного органа оказываются «развязаны руки», что позволяет оказывать своеобразное административное давление на хозяйствующих субъектов методом проведения регулярных контрольно-надзорных мероприятий. Субъект предпринимательства в данном случае вынужден терпеть натиск надзорного органа, так как деятельность органа власти фактически не нарушает требований законодательства в области осуществления государственного и муниципального контроля (надзора).

Сложившаяся ситуация прямо нарушает и дискредитирует один из основных принципов охраны окружающей среды, изложенный в Федеральном законе № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» - принцип независимости государственного экологического надзора. Данный принцип предполагает непредвзятость органов государственного экологического надзора при реализации своих полномочий.

К сожалению, имеют место быть ситуации, когда инспекторами, уполномоченными на проведение общественного экологического контроля, допускаются случаи преступного злоупотребления правом с целью получения материальных благ и обогащения от проверяемых субъектов. Нередко это происходит по наводке должностных лиц органов местного самоуправления.

Соблюдение прав хозяйствующих субъектов при осуществлении в их отношении государственного экологического надзора возможно путем усиления

контроля за действиями самих государственных надзорных органов и их должностных лиц со стороны вышестоящих и правоохранительных органов.

Говоря о нарушениях в действиях должностных лиц органов, осуществляющих надзорные функции, следует сказать и о наступлении ответственности за такие нарушения.

КоАП РФ предусмотрена статья 19.6.1, устанавливающая административную ответственность за нарушения должностными лицами государственных надзорных органов требований законодательства о государственном и муниципальном контроле (надзоре). Данную категорию дел правомочны рассматривать судьи (ст. 23.1 КоАП РФ), а возбуждает прокурор (ст. 28.4 КоАП РФ) посредством вынесения постановления о возбуждении дела об административном правонарушении.

Таким образом, при обнаружении субъектом предпринимательства факта совершения грубых нарушений должностными лицами органов государственного надзора и муниципального контроля, ему надлежит направить соответствующую жалобу в органы прокуратуры для принятия решения о возбуждении производства по делу об административном правонарушении, ответственность за которое установлена ст. 19.6.1 КоАП РФ.

Следует отметить, что результаты проверок, в которых допущены грубые нарушения требований законодательства в сфере осуществления контрольно-надзорной деятельности, не могут являться доказательствами нарушения субъектом предпринимательства требований экологического законодательства, и подлежат отмене вышестоящим органом власти или судом на основании поданного заявления. Обжалованию могут подлежать акты проверок, предписания, предостережения, акты по результатам проведения плановых (рейдовых) осмотров, административных обследований территорий и акваторий, а также результаты рассмотрения дел об административных правонарушениях – постановления по делу об административном правонарушении и представления о выявленных причинах правонарушения и условиях им способствовавших. Действия субъекта предпринимательства по обжалованию результатов контрольно-надзорной деятельности, проведенной с нарушениями, несомненно можно считать одной из гарантий соблюдения прав хозяйствующих субъектов при проведении государственными органами проверок в области природопользования.

Кроме того, гарантировать защиту прав хозяйствующего субъекта при возбуждении в отношении него производства по делу об административном правонарушении может уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, который по соответствующему ходатайству

субъекта предпринимательства может быть допущен к участию в деле в качестве защитника. Помимо прочего, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации вправе: участвовать при проведении проверки в отношении субъекта предпринимательства, передать жалобу в соответствующую инстанцию, в компетенцию которой относится разрешение жалобы; направлять в орган государственной и муниципальной власти, действия (бездействия) которых изложены в жалобе, заключения с указанием мер по восстановлению нарушенных прав и интересов субъекта предпринимательства; обращаться в суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, если они нарушают права и законные интересы субъекта предпринимательства, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают препятствия для осуществления предпринимательской деятельности; обращаться в суд с иском о защите прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности; обжаловать судебные акты арбитражных судов, принятые в отношении субъекта предпринимательства; направлять в компетентные органы власти обращения о привлечении лиц, виновных в нарушении прав субъектов предпринимательства, к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности.

В целом можно констатировать, что механизмы защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности от воздействия на них органов государственного экологического надзора достаточно обширны. Однако, на законодательном уровне следовало бы принять ряд мер, которые способствовали бы минимизации допускаемых надзорными органами нарушений при реализации возложенных на них полномочий с целью обеспечения гарантий соблюдения прав и интересов хозяйствующих субъектов при осуществлении государственными органами надзора в сфере природопользования.

Одной из таких мер представляется возможным в целях реализации пункта 16 Правил разработки и утверждения профессиональных стандартов, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 января 2013 г. № 23, Министерству труда и социальной защиты Российской Федерации утвердить профессиональный стандарт «Государственный инспектор в области охраны окружающей среды», в котором предусмотреть такие обязательные квалификационные требования, как наличие высшего юридического образования, а также опыта работы в области охраны окружающей среды или в области юриспруденции не менее 2 лет. Это позволило бы повысить эффективность и качество результатов работы инспекторского состава.

Вполне естественно, что для привлечения готовых высококвалифицированных кадров, знающих и способных применить на практике требования природоохранного законодательства Российской Федерации, представляется необходимым повышение уровня заработной платы государственным природоохранным инспекторам как минимум в два раза. В некоторых регионах страны с относительно низким уровнем заработных плат это особенно актуально.

Кроме того, в отдельных субъектах Российской Федерации, в которых развита промышленность, оказывающая существенный вред окружающей среде, необходимо пересмотреть и переработать штатную численность государственных природоохранных инспекторов в пользу повышения их количества.

Также, существует необходимость в практической реализации прав государственных инспекторов на периодическое повышение квалификации и получение дополнительного профессионального образования за счет средств государственного органа. К сожалению, на практике это право государственных гражданских служащих зачастую не может быть реализовано, ввиду недостаточности необходимого финансирования, поступающего в органы власти.

Вышеперечисленные меры могли бы способствовать повышению качества проводимых государственными инспекторами мероприятий контрольно-надзорного характера, и одновременно гарантировать соблюдение прав и законных интересов субъектов хозяйственной деятельности, в отношении которых проводятся мероприятия по контролю и надзору.

При реализации государственными органами современной реформы законодательства в области государственного природоохранного надзора в части применения при проведении контрольно-надзорных мероприятий риск-ориентированного подхода, юридические лица и индивидуальные предприниматели рискуют быть одновременно подвергнутыми проверкам как со стороны органов федерального экологического надзора, так и органов регионального надзора. С целью исключения возможного задвоения проверок в один и тот же временной период в отношении одних и тех же субъектов предпринимательской деятельности, следует на законодательном уровне усовершенствовать механизм утверждения планов проведения плановых проверок. Представляется возможным внести в Закон № 294-ФЗ положения, запрещающие органам прокуратуры согласовывать проведение проверок разными надзорными органами в период одного и того же календарного года. Предлагаемое нововведение в законе могло бы обеспечить снижение административного

давления со стороны государственных надзорных органов на субъекты хозяйственной деятельности.

И последняя предлагаемая мера по обеспечению соблюдения прав хозяйствующих субъектов касается периодичности проведения государственными надзорными органами плановых (рейдовых) осмотров. С целью исключения бесконтрольного проведения плановых (рейдовых) осмотров государственными надзорными органами необходимо внести соответствующие дополнения в ст. 13.2 Закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ, где предусмотреть возможность проведения таких осмотров исключительно в соответствии с разрабатываемыми планами, с их обязательным согласованием с органами прокуратуры и публикацией согласованных планов на официальном сайте органа государственного надзора в сети «Интернет». Предлагаемое нововведение в Законе № 294-ФЗ необходимо для обеспечения своевременного информирования субъекта предпринимательства о готовящемся в отношении его объектов плановом (рейдовом) осмотре с целью приведения своих объектов в состояние, соответствующее требованиям законодательства в области охраны окружающей среды.

## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

### *Нормативные правовые акты*

Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.: по сост. на 21 июля 2014 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 30. – Ст. 4202.

Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 № 51-ФЗ: по сост. на 03 августа 2018 г. Собрание законодательства Российской Федерации. – 2018. – № 22. – Ст. 3044.

Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ: по сост. на 12 ноября 2018 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2018. – № 47. – Ст. 7141.

Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ: по сост. на 29 июня 2018 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2018. – № 27. – Ст. 3954.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 № 195-ФЗ: по сост. на 28 ноября 2018 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2018. – № 49 – Ст. 7522.

Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 № 95-ФЗ: по сост. на 03 августа 2018 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2018. – № 32. – Ст. 5133.

Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ: по сост. 03 августа 2018 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2018. – № 32. – Ст. 5133.

Водный кодекс Российской Федерации от 03 июня 2006 г. № 74-ФЗ: по сост. на 03 августа 2018 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2018. – № 32. – Ст. 5135.

Лесной кодекс Российской Федерации от 04 декабря 2006 г. № 200-ФЗ: по сост. на 03 августа 2018 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2018. – № 32. – Ст. 5135.

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08 марта 2015 г. № 21-ФЗ: по сост. на 19 июля 2018 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2018. – № 30. – Ст. 4548.

О недрах: закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1: по сост. на 03 августа 2018 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2018. № 32. – Ст. 5135.

Об экологической экспертизе: федеральный закон от 23 ноября 1995 № 174-ФЗ: по сост. на 03 августа 2018 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2018. № 32. – Ст. 5114.

О некоммерческих организациях: федеральный закон от 12 января 1996 № 7-ФЗ: по сост. на 29 июля 2018 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2018. № 31. – Ст. 4849.

Об отходах производства и потребления: федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ: по сост. на 29 июля 2018 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2018. № 31. – Ст. 4861.

Об охране атмосферного воздуха: федеральный закон от 04 мая 1999 г. № 96-ФЗ: по сост. на 13 июля 2015 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. № 29. – Ст. 4359.

Об охране окружающей среды: федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ: по сост. на 31 декабря 2017 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2018. № 1. – Ст. 87.

О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ: по сост. на 03 августа 2018 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2018. № 32. – Ст. 5116.

О лицензировании отдельных видов деятельности: федеральный закон от 04 мая 2011 г. № 99-ФЗ: по сост. на 30 октября 2018 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2018. № 45. – Ст. 6841.

О государственной гражданской службе Российской Федерации: федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ: по сост. на 30 октября 2018 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2018. № 45. – Ст. 6837.

Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации: федеральный закон от 07 мая 2013 г. № 78-ФЗ: по сост. на 28 ноября 2015 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. № 48. – Ст. 6718.

О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федеральный закон от 02 мая 2016 г. № 59-ФЗ: по сост. на 27 ноября 2017 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2017. № 49. – Ст. 7327.

Положение о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью: Указ Президента РФ от 18 апреля 1996 г. № 567: по сост. на 18 апреля 2013 г. // Официальный интернет-портал правовой информации. – 2013. № 0001201306270007.

Положение о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по экологической безопасности: Указ Президента Российской Федерации от 28 октября 2005 г. № 1244: по сост. на 06 мая 2011 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. № 19. – Ст. 2721.

О Федеральном агентстве лесного хозяйства: Постановление Правительства РФ от 23 сентября 2010 г. № 736: по сост. на 07 октября 2017 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2017. № 42. – Ст. 6162.

Об утверждении Положения о Федеральном агентстве водных ресурсов: Постановление Правительства РФ от 16 июня 2004 г. № 282: по сост. на 07 июля 2016 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2016. № 28. – Ст. 3812.

Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по недропользованию: Постановление Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 293: по сост. на 07 июля 2016 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2016. № 28. – Ст. 3824.

О Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды: Постановление Правительства РФ от 23 июля 2004 г. № 372: по сост. на 06 сентября 2018 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2018. № 33. – Ст. 5123.

Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования: Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 400: по сост. на 05 октября 2018 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2018. № 37. – Ст. 5367.

О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору: Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 401: по сост. на 06 июля 2018 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2018. № 29. – Ст. 4438.

Об утверждении Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей: Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 489: по

сост. на 17 июля 2018 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2018. № 30. – Ст. 4740.

Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии: Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2015 г. № 1219: по сост. на 03 ноября 2018 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2018. № 46. – Ст. 7056.

Об утверждении Правил 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: Постановление Правительства Российской Федерации от 10.02.2017 № 166 // Официальный интернет-портал правовой информации. – 2017. № 0001201702140002.

О федеральном государственном экологическом надзоре: Постановление Правительства Российской Федерации от 08 мая 2014 г. № 426: по сост. на 27 июля 2017 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2017. № 27. – Ст. 4359.

Об утверждении критериев определения объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору: Постановление Правительства Российской Федерации от 28 августа 2015 г. № 903: Официальный интернет-портал правовой информации. – 2015. № 0001201509020003.

Об утверждении перечня видов отходов производства и потребления, в состав которых входят полезные компоненты, захоронение которых запрещается: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 июля 2017 г. № 1589-р: Официальный интернет-портал правовой информации. – 2014. № 0001201405130016.

О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур: Приказ Генпрокуратуры России от 07.05.2008 № 84: текст приказа официально опубликован не был.

Об утверждении Порядка осуществления мониторинга пожарной опасности в лесах и лесных пожаров: Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 23 июня 2014 г. № 276: Российская газета. – 2014. № 6444.

Об утверждении порядка организации деятельности общественных инспекторов по охране окружающей среды: Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 12 июля 2017 г. № 403:

Официальный интернет-портал правовой информации. – 2018. № 0001201802220006.

Об утверждении Порядка оформления и содержания плановых (рейдовых) заданий на проведение плановых (рейдовых) осмотров, обследований охотничьих угодий, а также порядка оформления результатов таких осмотров, обследований: Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 12 июля 2017 г. № 404: Официальный интернет-портал правовой информации. – 2017. № 0001201708070019.

О Порядке осуществления муниципального земельного контроля в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре: Постановление Правительства ХМАО - Югры от 14 августа 2015 г. № 257-п.

Об утверждении административного регламента исполнения муниципальной функции «Осуществление муниципального земельного контроля»: Постановление администрацией Кондинского района принято от 15 апреля 2015 г. № 459.

О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 18 октября 2012 г. № 21: Российская газета. – 2012, № 5924.

### *Диссертация*

Кичигин Н.В. Правовые проблемы муниципального экологического контроля: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Н.В. Кичигин. – Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. – Москва, 2004. – 188 с.

Бучакова М.А. Координация в системе государственного и муниципального управления охраной окружающей среды Российской Федерации: дисс. ... докт. юрид. наук: 12.00.06 / М.А. Бучакова. – ИГиП РАН. – Москва, 2011. – 482 с.

Бутылина Е.В. Земельный надзор и контроль: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Е.В. Бутылина. – МГЮА. – Москва, 2015. – 204 с.

### *Статьи*

Егиазаров В.А., Кичигин Н.В. Экологический аудит: перспективы законодательного регулирования // Журнал российского права. – 2011. – № 4. – С. 11-18.

Попов Н.В. Организация охраны окружающей среды и государственное управление природными ресурсами в Российской Федерации (Федеральный и региональный уровень) // Попов Н.В. Радченко С.Ю. // Вопросы государственного муниципального управления. – 2013. – № 3. – С. 76.

Бывальцева С.Г., Белых Л.А. Разграничение компетенции органов экологического надзора и прокуратуры в сфере охраны окружающей среды // Бизнес, Менеджмент и Право. – 2013. – № 1. – С. 132-135.

Зиновьева О.А. Экологический контроль и надзор: проблемы соотношения в теории и законодательстве // Lex russica. – 2013. – № 6. – С. 616-620.

Русин С.Н. Какой быть стратегии экологической безопасности Российской Федерации? // Журнал российского права. – 2014. – № 7. – С. 32-40.

Солдатенков О.О. Государственный экологический надзор: некоторые вопросы теории и практики // Юридический мир. – 2014. – № 8. – С. 43-47.

Волков А.М. Публичное администрирование: вопросы надзора и контроля // Административное и муниципальное право. – 2015. – № 7. – С. 738-743.

Гамидуллаева Л.С. Повышение эффективности государственного экологического надзора на федеральном и региональном уровне // Ленинградский юридический журнал. – 2015. – № 4. – С. 163-175.

Чхутиашвили Л.В. Совершенствование государственного экологического контроля (надзора) // Lex russica. – 2016. – № 9. – С. 155-162.