

## К вопросу о реализации экологического контроля и надзора в Российской Федерации: вопросы теории и практики

© 2017. Д. Г. Домрачев, к. ю. н., доцент, зав. кафедрой,  
А. А. Кирилловых, к. ю. н., доцент,  
Вятский государственный университет,  
610000, Россия, г. Киров, ул. Московская, 36,  
e-mail: zentr-pravo@mail.ru, kirillovykh2014@yandex.ru

Представлен анализ современных проблем реализации экологического контроля и надзора в Российской Федерации, а также предложения мер по совершенствованию механизма регламентации контрольно-надзорных мероприятий на современном этапе.

Методологическую основу исследования составили аналитический метод, позволяющий рассмотреть практику регламентации вопросов экологического контроля и надзора, формально-юридический метод, позволяющий раскрыть системные связи в правовом регулировании, регулятивные особенности правовых актов, правоприменительную практику.

Показано соотношение понятий «контроль» и «надзор», предложено их разграничение в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности в рамках деятельности уполномоченных органов публичного управления. Проведён анализ Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 г. на предмет совершенствования законодательства в сфере экологического контроля и надзора. Изучен опыт адаптации риск-ориентированного подхода в практике контрольно-надзорной деятельности, выявлены практические проблемы в механизме её реализации.

*Ключевые слова:* контроль, надзор, экология, право, государство, муниципалитет, безопасность.

## On implementation of environmental monitoring and surveillance in the Russian Federation: issues of theory and practice

D. G. Domrachev, A. A. Kirillovykh,  
Vyatka State University,  
36 Moskovskaya St., Kirov, Russia, 610000,  
e-mail: zentr-pravo@mail.ru, kirillovykh2014@yandex.ru

The analysis of contemporary problems of realization of ecological monitoring and surveillance in the Russian Federation at the present stage is presented; the measures of improving the regulatory activities are suggested.

The authors aim to study the problems of regulation in the legislation of State environmental monitoring and surveillance, as well as to suggest measures of improving the regulation of regulatory activities.

The relationship of the notions "control" and "surveillance" are shown, it is suggested that the distinction between them lies in the field of environmental protection and environmental safety, within the framework of activities of authorized public administration authorities.

The analysis of the Strategy of ecological safety of the Russian Federation for the period until 2025 goals for improvement of legislation in the sphere of environmental monitoring and surveillance.

Development of the Strategy is aimed to establish a system of environmental auditing. Currently, environmental auditing in the investment process is used only for attracting foreign investment. The Russian experience in this area is virtually non-existent. This requires developing and adoption of the Federal law "On environmental audits". The law should provide a definition of the main categories, indicate the status of auditing subjects, forms of its realization.

The experience of adaptation of the risk-oriented approach in the practice of the control and oversight activities for objects that have a negative impact on the environment is studied. Practical issues of its implementation are identified. Accounting objects by their owners is declarative in nature. However, in the form of a declaration there are no clear criteria for the identification of required objects. This leads to presenting inaccurate information and further it complicates State control procedures. In addition, if one business entity has multiple objects, the objects of the same owner are the subjects of both federal and regional regulatory authorities. This situation increases the administrative load on business, non-productive costs, leads to duplication of functions of oversight bodies, increases the budget expenses for the implementation of these functions.

*Keywords:* monitoring, oversight, ecology, law, State, municipality, security.

Рыночная экономика определяет в качестве целей государственного экологического контроля обеспечение рационального природопользования, с учётом обеспечения охраны окружающей среды от вредных воздействий, а также экологической безопасности. Концепция экологической безопасности в Европейском регионе уже давно обсуждается в научной среде как неотъемлемый элемент общегосударственной безопасности [1–3]. Правовое обеспечение единой государственной экологической политики РФ требует стабильности законодательства и усиления контроля и надзора за его исполнением [4].

Зарубежное административное право рассматривает контрольно-надзорную деятельность уполномоченных органов публичной власти как часть административно-государственного управления [5].

Государственный надзор в области охраны окружающей среды является одной из важнейших функций экологического управления, способной содействовать сохранению природы для настоящего и будущих поколений [6].

Эффективность природоохранной деятельности в экономически развитых государствах обусловлена функционированием государственных органов, имеющих и исполнительно-распорядительный, и консультативный, совещательный характер [7].

Контроль (надзор) специализированных органов экологического надзора касается определённых областей производственной, хозяйственной и иной деятельности, связанных с исполнением какого-либо конкретного законодательства.

При анализе норм смежных отраслей законодательства (водного, законодательства о недрах и др.) видно, что государственный надзор, например, в области использования и охраны водных объектов, государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, государственный надзор в области охраны атмосферного воздуха, осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Анализ практики контрольной деятельности позволил выделить публичный и частный экологический контроль. В первом случае речь идет о государственном и муниципальном контроле, а во втором – о производственном [8].

В литературе выделяются следующие основные формы государственного экологического контроля: государственный учёт,

наблюдение, обследование, проверка, инспектирование, ревизия, надзор, аудит. Каждая из перечисленных форм контроля имеет свои особенности, отчётливо проявляющиеся при проведении различных контрольных мероприятий [9].

Несмотря на то, что справочные издания практически отождествляют понятия «контроль» и «надзор», понимая под ними наблюдение за кем-нибудь с целью проверки [10], современные теоретические модели контроля и надзора в рамках науки административного права имеют существенные отличия.

Надзор традиционно рассматривается как постоянное и систематическое наблюдение специализированных уполномоченных органов за деятельностью не подчинённых им органов и лиц в целях выявления фактов (случаев) нарушения законности. В этом смысле, надзор сводится к способу мониторинга обеспечения законности.

Учитывая «внешний» характер полномочий по отношению к проверяемым объектам надзорных органов, последние не имеют право вмешиваться в их оперативно-хозяйственную и административную деятельность. Поэтому оценка деятельности поднадзорного объекта сводится лишь к проверке соответствия её закону, а не целесообразности осуществления.

В свою очередь, в рамках отношений подведомственности органы публичной власти, выполняющие функции собственника-учредителя организации, правомочны в отношении объектов, находящихся в их подчинении, принимать решения по корректировке их управленческих решений, связанных с реализацией возложенных функций и задач таких объектов управления. Однако, в отличие от надзора, их контрольная деятельность носит непостоянный, эпизодический характер. В связи с этим, данные категории не следует отождествлять.

В то же время, действующее законодательство об охране окружающей среды предлагает немало примеров, когда законодатель не делает различия, а иногда, по сути, ставит знак равенства между контролем и надзором как видами административной деятельности по выполнению государственных функций в сфере экологического регулирования.

Как ни странно, подобная путаница выражается в отличных от предлагаемых административной наукой оснований для разграничения этих понятий. В качестве критерия при разграничении понятий экологического контроля и экологического надзора берёт-

ся их субъектный состав. Так, термин «надзор» используется в отношении экологического контроля, проводимого органами государственной власти, тогда как производственное и общественное вмешательство в деятельность объекта определяется понятием «контроль».

Сложность проблемы разграничения связана с тем, что законодательство (в частности, ст. 65 Федерального закона от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»), регулируя деятельность надзорных органов, обозначает её государственным экологическим надзором.

Как следует из Правил осуществления государственного экологического надзора (утв. Постановлением Правительства РФ от 08.05.2014 г. № 426), государственный экологический надзор направлен на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами требований в области охраны окружающей среды.

По мнению учёных [11], государственный экологический надзор представляет собой законодательно урегулированный механизм, права и обязанности участников надзорного процесса нормативно определены, установлены гарантии прав и способы защиты «слабой» (поднадзорной) стороны в подобных отношениях, закреплены процедурные требования и последствия их несоблюдения при осуществлении надзорной деятельности.

В Постановлении Правительства РФ от 30.07.2004 г. № 400 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370» сказано, что Росприроднадзор является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере природопользования, а также в пределах своей компетенции в области охраны окружающей среды.

На практике формы осуществления, например, видов земельного контроля в некотором роде отличаются. Во всех случаях используют форму проверки, однако предмет её существенно различается. Если публичный государственный надзор и муниципальный контроль представляют собой проверку соблюдения требований законодательства, за нарушение которых предусмотрена административная и иная ответственность, то общественный контроль – проверку издаваемых органами государственной власти, органами местного са-

моуправления актов и принимаемых решений, затрагивающих земельные права и законные интересы граждан, юридических лиц [12].

Анализ ч. 3 ст. 65 Федерального закона «Об охране окружающей среды», раскрывающей понятие государственного экологического надзора, показывает, что в содержание анализируемого понятия не включается контроль в области использования и охраны природных ресурсов. В свою очередь, содержанием данного понятия охватывается государственный надзор в области охраны и использования природных ресурсов.

Учёными [13] разграничиваются понятия «экологический контроль» и «контроль в области использования и охраны природных ресурсов», поскольку сфера природопользования составляет самостоятельный объект контрольно-надзорной деятельности комплексного характера в мероприятиях по охране окружающей среды.

**Механизм экологического контроля (надзора): разграничение компетенции контрольно-надзорных органов.** Надзорная деятельность входит в предмет компетенции специализированных правоохранительных органов, в частности, представленных единой централизованной системой органов прокуратуры.

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.

Надзор за исполнением законов является основной функцией прокуратуры, а для органов контроля эта функция не является основной. Прокуратура осуществляет проверку исполнения только законов, а органы государственного контроля (надзора) – исполнение законов и подзаконных актов [14].

Органы прокуратуры, осуществляя общий надзор за исполнением законов в государстве, нередко вмешиваются в компетенцию специализированных уполномоченных органов в сфере экологического контроля (надзора), что подрывает принципы деятельности самих органов прокуратуры. Такие действия со стороны органов прокуратуры ведут к дубли-

рованию функций, и одновременно снижают эффективность деятельности самой прокуратуры.

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 либо проводят проверку, прокурор должен потребовать предоставления ему информации о результатах предпринятых действий, а проведение проверки взять под свой контроль [15].

При поступлении соответствующей информации исключительно в органы прокуратуры, прокурор определяет орган, который полномочен проверить поступившую информацию и, при необходимости, поручить проведение проверки контролирующим органам.

Проблему в разграничении содержания деятельности уполномоченных органов создаёт и сама система федеральных органов исполнительной власти, в которой представлены федеральные надзоры, т. е. органы, в чью компетенцию входят контрольно-надзорные полномочия в рамках установленной сферы деятельности.

Методологически целесообразно разграничить понятия контроля и надзора, что позволит размежевать компетенцию соответствующих органов, и избежать случаев подмены прокуратурой органов государственного экологического надзора (контроля). В связи с этим, понятие «надзор» необходимо связывать с деятельностью органов прокуратуры (что является непосредственной их функцией), а понятие «контроль» – закрепить за органами государственного контроля.

**Экологический контроль (надзор): федеральный и региональный уровень.** В рамках противоречивой политики централизации/децентрализации полномочий органов государственной власти статус и содержание видов экологического контроля постоянно менялись, в силу чего их содержание, правовое регулирование и организация имели существенные недостатки [16].

В настоящее время реализуется государственный экологический надзор, с сохранением его федерального и регионального уровня осуществления как вида контрольной деятельности. Сообразно такому разграничению, определяемому формой государственного устройства, различаются федеральный

и региональный государственный экологический надзор.

Практика организации государственного экологического надзора в субъектах РФ свидетельствует об отсутствии (за редким исключением) в структуре исполнительной власти региона специализированных уполномоченных контрольных органов для реализации переданных полномочий Российской Федерации.

В основном региональный государственный экологический надзор осуществляется государственными органами исполнительной власти в области природных ресурсов и экологии (их структурными подразделениями и/или должностными лицами) [16].

Для решения данной проблемы на региональном уровне предлагалось, в частности, наделить органы исполнительной власти субъектов РФ полномочиями по осуществлению регионального государственного земельного надзора в отношении земель, находящихся в собственности субъекта РФ, а также земельных участков, на которых расположены объекты хозяйственной деятельности, поднадзорные субъектам РФ в рамках государственного экологического надзора [12]. Однако такие предложения, за редким исключением, не получили практическую реализацию.

Отдельной проблемой в реализации контрольно-надзорных полномочий является отсутствие в субъектах необходимых регулятивных нормативных актов, непосредственно регламентирующих процесс проведения контрольно-надзорных мероприятий.

Ряд субъектов утвердили собственные региональные административные регламенты, касающиеся организации и осуществления регионального государственного экологического надзора на своей территории либо в целом (например, Республика Башкортостан), либо в части организации и осуществления отдельных его видов (например, Ленинградская область) [16].

Акты регламентного характера являются наиболее эффективным средством регулирования деятельности уполномоченных органов государственной власти и местного самоуправления в рамках реализации возложенных на них публичных функций и задач, и зарекомендовали себя на практике. Представляется логичным разработка и принятие административного регламента, обеспечивающего координацию уполномоченных органов в сфере контрольно-надзорной деятельности, в том числе соглашение о проведении плановых и внеплановых проверок и других вопросов.

**Стратегическое планирование в сфере экологической безопасности: правовой аспект.** Отправной точкой для создания документов стратегического характера является Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ (ред. от 03.07.2016 г.) «О стратегическом планировании в Российской Федерации», определивший правовые основы стратегического планирования в РФ, координации государственного и муниципального стратегического управления и бюджетной политики.

Очевидно, что долгосрочным ориентиром, вокруг которого выстраивается деятельность всего государственного механизма в нашей стране – это обеспечение национальной безопасности. Подтверждением этому служит подписанный 31 декабря 2015 г. Президентом РФ В.В. Путиным Указ № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

Стратегия в качестве основных угроз государственной и общественной безопасности в сфере экологии называет стихийные бедствия, аварии и катастрофы, в том числе связанные с глобальным изменением климата, ухудшением технического состояния объектов инфраструктуры и возникновением пожаров (п. 43). В свою очередь, экологическая безопасность определяется как состояние защищённости человека, общества и государства от экологических угроз, а обеспечение экологической безопасности – деятельность по предотвращению экологических угроз [17].

В рамках определения перспектив долгосрочного планирования развития экологической ситуации в стране Указом Президента РФ от 19.04.2017 г. № 176 утверждена Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года. Стратегия – документ стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, определяющий основные вызовы и угрозы экологической безопасности, цели, задачи и механизмы реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности.

В качестве основных угроз экологической безопасности, на основе оценки её текущего состояния, Стратегия называет неблагоприятное качество воды в водных объектах, практически во всех регионах страны сохраняется тенденция к ухудшению состояния земель и почв, значительно растёт объём отходов производства и потребления. Из Стратегии следует (п. 26), что решение основных задач в области обеспечения экологической безопасно-

сти должно осуществляться по приоритетным направлениям, к которым также относится совершенствование законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования, а также институциональной системы обеспечения экологической безопасности (пп. «а» п. 26).

Таким образом, можно констатировать, что в рамках регулирования совершенствования государственной контрольно-надзорной деятельности в сфере экологии Стратегия ведёт речь о необходимости дальнейшего повышения её эффективности, не предлагая конкретных параметров оценки и инструментов реализации конкретных контрольно-надзорных мероприятий.

В этой связи, в литературе можно встретить «революционные» предложения об органах, которые могли бы на практике обеспечить достижение целей экологической безопасности государства. В частности, таким органом, одновременно способствующим повышению уровня экологического образования и экологической культуры граждан, могла бы стать экологическая полиция [18]. Данное предложение, конечно, нельзя назвать однозначно необдуманным и поспешным, но, в то же время, требующим более глубокого анализа функций этой структуры и её места в системе органов исполнительной власти. Нелишним, также было бы задуматься о том, что увеличение государственного аппарата не соответствует целям и направлениям действующей бюджетной политики и текущей экономической ситуации в стране, нацеленной на оптимизацию государственных расходов. Представляется более разумным использование резервов существующей системы контрольно-надзорных органов, обеспечивающих повышение эффективности их практической деятельности.

Разработчики Стратегии поставили цель создать систему экологического аудита. В настоящее время экологический аудит используется в основном в инвестиционном процессе и только при привлечении иностранных инвестиций. При этом данный вид экологического аудита, как правило, проводится иностранными аудиторскими компаниями [19]. Российский опыт в этой сфере практически отсутствует.

Учитывая сложность и важность рассматриваемых вопросов, было бы целесообразно разработать и принять Федеральный закон «Об экологическом аудите», в котором, в первую очередь, следовало бы дать определение «базовым» категориям, обозначить статус субъектов

аудиторской деятельности, формы её реализации, а также механизм взаимодействия с органами государственного экологического контроля и надзора, а также решить ряд иных принципиальных вопросов.

**Проблемы реализации риск-ориентированного подхода и разграничения полномочий в сфере надзора за объектами, оказывающими негативное воздействие на окружающую среду.** В России с 2015 г. на законодательном уровне проведена реформа контрольно-надзорных полномочий в сфере экологического контроля Федеральным законом от 13.07.2015 г. № 246-ФЗ изменений в Федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», и введением ст. 8.1, предусматривающей с 1 января 2017 г. адаптацию на практике риск-ориентированного подхода при организации государственного контроля и надзора. В качестве задач системы управления рисками выделяется минимизация вмешательства в деятельность организаций, характеризующихся низким уровнем риска и устойчивым добросовестным поведением, а также оптимальное использование материальных, финансовых, трудовых и иных ресурсов органов государственной власти и органов местного самоуправления при проведении контроля (надзора).

Подобный подход в контрольно-надзорной деятельности предполагается применять в оценке степени влияния объектов негативно-го воздействия на окружающую среду. Так, в частности, в Федеральный закон от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ (ред. от 03.07.2016 г.) «Об охране окружающей среды» законом от 21.07.2014 г. № 219-ФЗ введена ст. 4.2, которая предусматривает разделение всех предприятий (организаций) на 4 группы (категории), в зависимости от объёма негативного воздействия при осуществлении производственной деятельности. Такой подход направлен на практическую дифференциацию методов работы надзорных органов с предпринимателями, и главное – определение степени реальной угрозы деятельности предприятия на окружающую среду. Впоследствии это также должно способствовать установлению уровня (степени) ответственности конкретного предприятия в случае обнаружения нарушений норм экологического законодательства. Как показывает практика, степень вины предпринимателя, даже при формальном составе

правонарушения в сфере экологии, как и уровень общественной опасности допущенного нарушения, не учитывается органами, привлекающими лицо к административной ответственности. Предусмотренная законом санкция за совершённое правонарушение не позволяет правоприменителю при назначении наказания дифференцировано подходить к решению этого вопроса в связи с отсутствием в законодательстве критериев для определения меры ответственности виновного лица. Представляется, что как раз учёт этих критериев позволил бы обеспечить реализацию мер применения соразмерной ответственности к нарушителю и, тем самым, реализовать цели административной ответственности.

Реализованные новации коснулись вопросов разграничения полномочий федеральных и региональных контрольно-надзорных органов в области экологии и охраны окружающей среды.

Как следует из п. 4 ст. 65 Федерального закона от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ (ред. от 03.07.2016 г.) «Об охране окружающей среды», государственный экологический надзор осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти (федеральный государственный экологический надзор) и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (региональный государственный экологический надзор) (органы государственного надзора) согласно их компетенции.

Разграничение компетенции в этой сфере является наиболее острым вопросом, поскольку ответ на него не всегда можно получить из анализа действующего законодательства. Однако, иногда такие вопросы все же получают свое решение в законодательстве на уровне совместных нормативных актов контрольно-надзорных органов. Например, Закон РФ от 21.02.1992 г. № 2395-1 (ред. от 03.07.2016 г.) «О недрах» в ст. 2.3 закрепляет перечень участков недр местного значения. Конкретные участки недр применительно к соответствующей территории определяются на уровне правоприменительных совместных актов федеральных и региональных органов исполнительной власти. Так, в частности, распоряжением МПР РФ № 49-р Правительства Кировской области № 212 от 12.07.2005 г. «Об утверждении перечня общераспространённых полезных ископаемых Кировской области» определены недра местного значения, т. е. расположенные в пределах границ территории Кировской области. Данный акт не только

закрепляет перечень полезных ископаемых региона, но и определяет сферу компетенции региональных органов исполнительной власти субъекта РФ в сфере надзора в рамках законодательства о недрах и недропользовании.

Право пользования соответствующими участками недр представляется органом государственной власти субъекта Российской Федерации, которым в Кировской области является министерство охраны окружающей среды Кировской области.

Министерство, как лицензирующий орган, вправе осуществлять лицензионный контроль в отношении лицензиатов, соискателей лицензии на предмет соответствия их деятельности лицензионным требованиям.

По общему правилу, порядок организации и осуществления лицензионного контроля определён ст. 19 Федерального закона РФ от 04.05.2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности». Между тем, в силу ч. 8 ст. 22 указанного закона его положения не применяются к установленному иными федеральными законами лицензированию в отношении отдельных хозяйственных сделок, действий либо операций, в том числе и по вопросам лицензирования разведки и добычи полезных ископаемых на участках недр. Законом РФ «О недрах» порядок организации и осуществления лицензионного контроля не определён.

Таким образом, в силу пробела в действующем законодательстве министерство лишено возможности осуществлять лицензионный контроль, на практике заменяя его государственным экологическим надзором на обычных основаниях, что существенно снижает эффективность надзорной деятельности на данном направлении.

В связи с изложенным, необходимо внести изменения в закон РФ от 21.02.1992 г. № 2395-1 «О недрах», дополнив его положениями, регламентирующими процедуру осуществления лицензионного контроля.

Следующим аспектом рассматриваемых проблем следует отметить изменения в процедуре учёта объектов. С недавнего времени объекты, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду подлежат обязательному государственному учёту. Государственный учёт объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, осуществляется в форме ведения государственного реестра таких объектов.

Постановлением Правительства РФ от 23.06.2016 г. № 572 утверждены Правила соз-

дания и ведения государственного реестра объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду.

Законом от 21.07.2014 г. № 219-ФЗ в законодательство об охране окружающей среды внесены изменения, которые предусмотрели в рамках требований введённой в Закон ст. 69.2 обязанность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей поставить на государственный учёт объекты, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду, а также осуществлять актуализацию учётных сведений о таких объектах.

Учёт объектов негативного воздействия по новым методикам предусматривает декларирование объектов их владельцами и носит заявительный характер. Практическая сложность в процедуре учёта состоит в отсутствии чётко сформулированных в форме заявления критериев определения того или иного объекта, что на практике приводит к предоставлению недостоверных сведений и значительно усложняет в дальнейшем процедуры государственного контроля.

Количество предприятий, имеющих на балансе объекты, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду (НВОС), неуклонно растёт. Проблема также заключается в правильном учёте этих объектов, поскольку на практике приходится сталкиваться с трудностями в установлении количественного состава того или иного объекта.

Главенствующий признак объекта НВОС – наличие стационарного источника загрязнения окружающей среды. При этом, следует учитывать, что объект может включать несколько источников негативного воздействия и должен удовлетворять требованию территориальной связанности. В то же время отмечается, что, если деятельность осуществляется на двух и более производственных территориях, удалённых друг от друга на значительное расстояние и не связанных трубопроводами, железными дорогами или иначе (технически), необходимо ставить на государственный учёт два и более производственных объекта [20].

Попутно необходимо обратить внимание и на проблемы поднадзорности объектов НВОС, которые во многом объясняются противоречиями в действующем законодательстве. В настоящий момент, при определении уровня поднадзорности объектов (федеральный, региональный надзор), следует руководствоваться перечнем объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору.

Перечень объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору, например, на территории Кировской области, утверждён приказом Минприроды России от 24.08.2011 г. № 697, который до настоящего времени не отменён и не изменён, является действующим. Вместе с тем, он уже не соответствует действительности: предприятия, включённые в него, не всегда соответствуют критериям, утверждённым постановлением Правительства РФ от 28.08.2015 г. № 903. Так, согласно п. 8 Перечня к объектам федерального надзора относится ООО «Сорвижи-лес», тогда как данная организация в соответствии с критериями, утверждёнными указанным постановлением, встала на учёт объектов НВОС в качестве объекта регионального экологического надзора. Таких ситуаций достаточно много.

Таким образом, при окончательном формировании соответствующего реестра контрольно-надзорным органам придётся провести значительную инвентаризационную работу, которую они могут сделать только в рамках мероприятий по проверке соблюдения хозяйствующими субъектами действующего экологического законодательства. Данные мероприятия могут иметь только плановый характер, поэтому установление фактической численности объектов негативного воздействия может растянуться на весьма длительный период времени (несколько лет).

Следует также учесть, что изменениями, внесёнными в законодательство об охране окружающей среды, с 2015 г. было предусмотрено создание и внедрение Государственной информационной системы (ГИС) учёта объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду. Однако, технически эта система стала функционировать только в декабре 2016 г.

Предприниматели – владельцы объектов, в соответствии с установленными правилами обязаны были обратиться в уполномоченные органы с заявлениями о постановке объекта на учёт в период с 2015 до 2017 г., а фактически получили такую возможность лишь в период с 1 по 31 декабря 2016 г., поскольку с января 2017 г. сведения по всем объектам должны содержаться в ГИС.

Учитывая масштабность работы и сжатый период для подачи заявлений, далеко не все предприниматели смогли уложиться в отведённые им для этого сроки. Подобные факты являются нарушением законодательства, ответственность за которое предусмотрена

введённой в действие с 01.01.2015 г. ст. 8.46 КоАП РФ. Исходя из невыполнения этого формального требования, у уполномоченных контрольно-надзорных органов имелись все основания привлекать юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к административной ответственности.

Таким образом, можно констатировать, что законодатель в очередной раз совершил недостаточно обдуманый шаг, поставив под угрозу права и законные интересы предпринимателей.

Следующий негативный аспект реформы разграничения полномочий касается механизма деятельности контрольно-надзорных органов в рамках системы учёта и определения поднадзорных объектов. Данная ситуация во многом является следствием определения понятия «объекта негативного воздействия», понимается не юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, а конкретный источник возникновения такой опасности.

Суть проблемы состоит в том, что ранее действовало правило, согласно которому, если хотя бы один объект негативного воздействия по сфере своей поднадзорности попадает в сферу компетенции федерального контролирующего органа, то и все остальные объекты, которые ранее формально должны были проверяться региональными органами, включались в перечень объектов, подлежащих контролю и проверкам со стороны соответствующего уполномоченного федерального органа. Сейчас, в связи с внесением изменений в ч. 3 ст. 65 Закона «Об охране окружающей среды», с января 2016 г. ситуация изменилась в сторону разграничения полномочий федеральных и региональных контрольно-надзорных органов. На практике новации заключаются в том, что если у одного хозяйствующего субъекта имеются несколько объектов, которые по установленным критериям входят в компетенцию и федерального и регионального надзора, то проверка объектов одного и того же владельца осуществляется как федеральными, так и региональными контролирующими органами.

Такой вывод о новом соотношении разграничения компетенции между федеральным и региональным уровнем надзора делается в результате системного толкования ч. 3 ст. 65, ст. 69 и 69.2 Федерального закона «Об охране окружающей среды», а также Постановления Правительства РФ от 28.08.2015 г. № 903, исключающего возможность разумного распределения обязанностей между контрольно-надзорными органами, что при-

ведёт к увеличению количества надзорных мероприятий и, как следствие, административному давлению на бизнес.

Здесь проблема видится также в том, что федеральный и региональный уровень экологического контроля и надзора, в части используемых методик и подходов к контрольно-надзорной деятельности, имеет существенные различия. Поэтому, требования, которые предъявляют к предпринимателям в части содержания объектов, и критерии, по которым осуществляется их проверка на соответствие их нормам действующего законодательства, а также их количество, у проверяющих органов часто не совпадают, и иногда имеют серьёзные различия.

Подобная ситуация негативно сказывается на владельцах объектов негативного воздействия, поскольку требует от них своевременно реагировать на новые требования уполномоченного органа. Кроме того, выполнение таких требований нередко сопровождается весьма серьёзными финансовыми затратами, которые ложатся на плечи предпринимателей.

Таким образом, предложенные законодателем меры, при их грамотной и эффективной реализации могли бы способствовать снижению административной нагрузки на бизнес, уменьшению непроизводственных затрат и, в то же время, исключению дублирования функций контрольно-надзорных и разрешительных органов, устранению параллелизма в их деятельности, и сокращению ненужных, излишних расходов бюджетных средств, связанных с реализацией их полномочий. Однако практическая реализация таких новаций наружила обратный эффект, сдерживающий поступательное развитие отношений власти и бизнеса, сводящийся к увеличению административного давления на предпринимателей, и не способствующий решению проблем в сфере защиты экологии и охраны окружающей среды.

### Литература

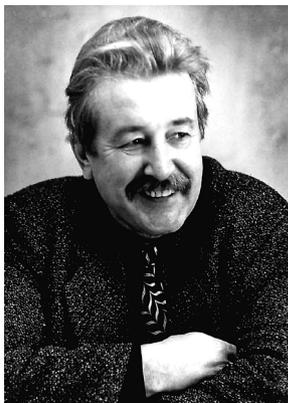
1. Hulme K. Environmental security: implications for international law // *Yearbook of International Environmental Law*. 2009. V. 19. No. 1. P. 3–26.
2. Wouters P., Vinogradov S., Magsig B.O. Water security, hydrosolidarity and international Law: A river runs through It // *Ibid*. 2009. P. 97–134.
3. Scholtz W. Collective (environmental) security: the yeast for the refinement of international law // *Ibid*. 2009. P. 135–162.
4. Волков А.М. Публичное администрирование: вопросы надзора и контроля // *Административное и муниципальное право*. 2015. № 7. С. 738–743.

5. Guillaume B., Deschodt J.-P., Verpeaux M. *Dictionnaire de la politique et de l'administration*. Paris: PUF, 2011. 312 p.
6. Зиновьева О.А. Экологический контроль и надзор: проблемы соотношения в теории и законодательстве // *Lex russica*. 2013. № 6. С. 616–620.
7. Бучакова М.А. Координация в системе государственного и муниципального управления охраной окружающей среды Российской Федерации. Автореф. ... дисс. докт. юрид. наук. М., 2011. 38 с.
8. Кичигин Н.В. Правовые проблемы муниципального экологического контроля: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 25 с.
9. Чхутиашвили Л.В. Совершенствование государственного экологического контроля (надзора) // *Lex russica*. 2016. № 9. С. 155–162.
10. Ожегов С.И. *Словарь русского языка*. М.: Советская энциклопедия, 1982. 816 с.
11. Солдатенков О.О. Государственный экологический надзор: некоторые вопросы теории и практики // *Юридический мир*. 2014. № 8. С. 43–47.
12. Бутылина Е.В. Земельный надзор и контроль. Автореф. ... дисс. канд. юрид. наук, М., 2016. 27 с.
13. Кичигин Н.В. К вопросу о понятии экологического контроля // *Правовые проблемы государственного, муниципального и иных видов экологического контроля в России: Материалы Круглого стола*. М., 2008. С. 29.
14. 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.
15. Винокуров Ю.В., Сугробов А.С. Деятельность прокуратуры в сфере охраны окружающей среды. М., 1992. 40 с.
16. Гамидуллаева Л.С. Повышение эффективности государственного экологического надзора на федеральном и региональном уровне // *Ленинградский юридический журнал*. 2015. № 4. С. 163–175.
17. Русин С.Н. Какой быть стратегии экологической безопасности Российской Федерации? // *Журнал российского права*. 2014. № 7. С. 32–40.
18. Мухлынина М.М., Мухлынин Д.Н. Экологическая безопасность как фактор социально-экономического развития страны в рамках реализации положений новой Стратегии национальной безопасности Российской Федерации // *Безопасность бизнеса*. 2016. № 5. С. 21–25.
19. Егизаров В.А., Кичигин Н.В. Экологический аудит: перспективы законодательного регулирования // *Журнал российского права*. 2011. № 4. С. 11–18.
20. Манохова С.В. Торговым организациям об образовании и накоплении отходов // *Торговля: бухгалтерский учёт и налогообложение*. 2017. № 1. С. 40–45.

### References

1. Hulme K. Environmental security: implications for international law // *Yearbook of International Environmental Law*. 2009. V. 19. No. 1. P. 3–26.
2. Wouters P., Vinogradov S., Magsig B.O. Water security, hydrosolidarity and international law: A River Runs Through It. // *Ibid*. 2009. P. 97–134.

3. Scholtz W. Collective (environmental) security: the yeast for the refinement of international law // *Ibid.* 2009. P. 135–162.
4. Volkov A. Public Administration: oversight and control issues//administrative and municipal law. 2015. No. 7. P. 738–743 (in Russian).
5. Guillaume B., Deschodt J.-P., Verpeaux M. Dictionnaire de la politique et de l'administration. Paris: PUF, 2011. 312 p.
6. Zinoviev O.A. Environmental monitoring and surveillance: gender in theory and legislation // *Lex russica.* 2013. No. 6. P. 616–620 (in Russian).
7. Boutchakova M.A. Coordination within the system of state and municipal environmental protection management of the Russian Federation. Avtoref. diss. ... d-ra jurid. nauk. Moskva, 2011. 38 p. (in Russian)
8. Kichigin N.V. legal problems of municipal ecological control. Avtoref. diss. ... kand. jurid. nauk. Moskva, 2004. 25 p. (in Russian)
9. Chhutiashvili L.Y. Improving public environmental control (supervision) // *Lex russica.* 2016. No. 9. P. 155–162 (in Russian).
10. Ozhegov S.I. Dictionary of the Russian language. Moskva: Sovetskaya entsiklopediya, 1982. 816 p. (in Russian).
11. Soldatenkov O.O. State environmental supervision: some questions of theory and practice // *Yuridicheskiy Mir.* 2014. No. 8. P. 43–47 (in Russian).
12. Butylina E.Y. Land supervision and control. Avtoref. diss. ... kand. jurid. nauk. Moskva, 2016. 27 p. (in Russian).
13. Kichigin N.V. To the question about the concept of environmental monitoring // legal issues of State, municipal and other forms of environmental control in Russia: Materialy kruglogo stola. Moskva, 2008. P. 29 (in Russian).
14. Byvalceva S.G., Belykh L.A. Distinguish environmental supervision authorities and prosecutors in the field of environmental protection ecology // *Biznes, memedzhment i pravo.* 2013. No. 1. P. 132–135 (in Russian).
15. Vinokurov Y.V., Sugrobov A.S. Activity of the Prosecutor's Office in the field of environmental protection ecology. Moskva, 1992. 40 p. (in Russian).
16. Gamidullaeva L.S. Increase efficiency of public environmental oversight at federal and regional level // *Leningradskiy yuridicheskiy zhurnal.* 2015. No. 4. P. 163–175 (in Russian).
17. Russin S.N. What is environmental sustainability strategy of the Russian Federation? // *Zhurnal Rossiyskogo Prava.* 2014. No. 7. P. 32–40 (in Russian).
18. Muhlynina M.M., Muhlynin D.N. Ecological safety as a factor of socio-economic development of the country within the framework of the implementation of the provisions of the new national security strategy of the Russian Federation // *Bezopasnost biznesa.* 2016. No. 5. P. 21–25 (in Russian).
19. Egiazarov V.A., Kichigin N.V. Environmental audit: prospects for legislative regulation // *Zhurnal Rossiyskogo Prava.* 2011. No. 4. P. 11–18 (in Russian).
20. Manohova S.V. Trade organizations on education and the accumulation of waste // *Torgovlya: bukhgalterskiy uchyot i nalogooblozheniye.* 2017. No. 1. P. 40–45 (in Russian).



30 сентября 2017 года на семьдесят первом году ушёл из жизни наш дорогой коллега, учитель, наставник, друг – профессор, доктор сельскохозяйственных наук, заведующий лабораторией химии почв Института биологии Коми НЦ УрО РАН **ВАСИЛИЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ БЕЗНОСИКОВ**. Творческая деятельность Василия Александровича, как учёного, более 35 лет была неразрывно связана с жизнью Института биологии, его становлением и развитием.

Незаурядная научная интуиция, глубокие знания, широкий кругозор позволили Василию Александровичу стать основоположником целого направления и научной школы в Институте биологии, использующей для анализа органического вещества почв передовые научные достижения и методы химического анализа. Это предопределило вектор исследований и парадигму мышления многих сотрудников Института. Усилия Василия Александровича были направлены на развитие фундаментальных общепроцессуальных вопросов, актуальных вне зависимости от обстоятельств и настроений в обществе, а потому научный труд Василия Александровича не подлежит забвению...

Наследие Василия Александровича представлено более чем 250 работами. Многие годы результаты его исследований широко используются органами государственной власти Республики Коми по охране окружающей среды при принятии управленческих решений по стабилизации экологической обстановки в регионе, в практике сельского хозяйства и проектировании мелиоративных систем. Василий Александрович искренне верил, полагался на своих учеников, не скупясь, вкладывал в них все свои силы и опыт. Мы всегда будем благодарны Василию Александровичу за то многое, что он для нас сделал, передав каждому частицу себя.

Коллеги и друзья