



Н.Р. Соколова, председатель правления, научный руководитель АНО «Равноправие»

К.С. Махрова,

ведущий специалист отдела регулирования обращения с отходами АНО «Равноправие»

ПРАВОВЫЕ ГРАНИЦЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСОРГАНОВ. ПЕРЕСЕЧЕНИЕ И ДУБЛИРОВАНИЕ полномочий — РЕЗУЛЬТАТИВНО или непродуктивно?

Сложное и разрозненное природоохранное законодательство Российской Федерации трудно отслеживать и применять в комплексе. Сам факт существования большого количества государственных структур на трех уровнях власти создает ситуацию, когда каждый орган либо отвечает за свои отдельные полномочия и объекты и никто не несет ответственности за состояние природы в целом, либо дублирует полномочия другого органа власти.

Одной из актуальных экологических проблем России в последние годы стала организация упорядоченного обращения с отходами производства и потребления. По результатам последних опросов, именно эта проблема наиболее волнительна для граждан среди всех экологических вопросов. Для оперативного решения возникающих проблем необходимо повысить управляемость отраслью.

Дублирование и взаимоисключение полномочий органов власти, в частности надзорных, снижает эффективность работы системы управления в сфере обрашения с отходами.

Объединение полномочий по обращению с отдельными группами отходов в Минприроды России может способствовать более эффективному нормативному правовому регулированию в этой области. В этих целях Правительством РФ полномочия по вопросам обращения с твердыми коммунальными отходами (далее — ТКО) переданы от Минстроя России в компетенцию Минприроды России¹.

 $^{^{1}}$ См. Постановление Правительства РФ от 03.11.2018 № 1314 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросу осуществления полномочий отдельных федеральных органов исполнительной власти в области обращения с твердыми коммунальными отходами» (в ред. от 26.10.2019).



Необходимо отметить, что полномочия в области обращения с отходами пересекаются между органами федерального и регионального уровней государственной власти.

Рассмотрим данную ситуацию в отношении разработки территориальных схем обращения с отходами². Так, разработкой и утверждением территориальных схем занимались уполномоченные государственные органы субъектов Российской Федерации. Росприроднадзор же осуществлял согласование территориальных схем через свои территориальные органы до 2018 г. В результате складывалась парадоксальная ситуация: ответственность за разработку территориальных схем возложена на региональный уровень, а решения о масштабах воздействия на окружающую среду принимают федеральные структуры.

КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

По старой системе планирование и проведение контрольно-надзорных мероприятий осуществлялось в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, при этом плановые проверки проводились не чаще чем один раз в 3 года, а в отношении лицензиатов — через год после получения лицензии.

Кроме того, ранее в ст. 65 (в ред. от 18.07.2011) Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее — Федеральный закон № 7-ФЗ) было прописано, что государственный экологический надзор в отношении хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность с использованием объектов, хотя бы один из которых подлежит федеральному государственному экологическому надзору, осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти³.

В настоящее время плановые проверки проводятся в отношении объектов государственного экологического надзора с различной периодичностью в зависимости от присвоенной категории риска⁴ (рис. 1).

Например, одним хозяйствующим субъектом могут эксплуатироваться:

- объекты IV категории, в отношении которых плановые проверки не проводятся;
- объекты III категории, которые подлежат региональному надзору;
- объекты I и II категорий, подлежащие федеральному надзору.

В данном случае речь идет не о дублировании полномочий, а об увеличении количества контрольно-надзорных мероприятий в отношении одного хозяйствующего субъекта.

² См. Постановления Правительства РФ от 16.03.2016 № 197 «Об утверждении требований к составу и содержанию территориальных схем обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами» (утратило силу), 22.09.2018 № 1130 «О разработке, общественном обсуждении, утверждении, корректировке территориальных схем в области обращения с отходами производства и потребления, в том числе с твердыми коммунальными отходами, а также о требованиях к составу и содержанию таких схем».

³ Критерии определения объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору, утверждены Постановлением Правительства РФ от 28.08.2015 № 903.

Критерии отнесения объектов к объектам, подлежащим федеральному государственному надзору в области использования и охраны водных объектов и региональному государственному надзору в области использования и охраны водных объектов, утверждены Постановлением Правительства РФ от 04.11.2006 № 640 (в ред. от 05.06.2013).

⁴ См. Постановление Правительства РФ от 08.05.2014 № 426 «О федеральном государственном экологическом надзоре» (в ред. от 21.03.2019).





в зависимости от категории риска объекта

С одной стороны, есть «регуляторная гильотина» и риск-ориентированный подход, а с другой — нагрузка на хозяйствующих субъектов существенно возрастает в связи с тем, что у многих из них одновременно есть объекты федерального и регионального экологического надзора.

КОНТРОЛЬ И НАДЗОР В ОБЛАСТИ ОБРАЩЕНИЯ С ОТХОДАМИ

Концентрация полномочий по нормированию в отношении отходов «в нескольких руках» противоречит принципу «одного окна» и препятствует одновременной выдаче пакета разрешений, что увеличивает временные и финансовые затраты предприятий на оформление разрешительной документации. Также это препятствует сокращению затрат предприятий на предоставление отчетности, расчет платежей, а следовательно, и возможности сконцентрировать финансовые ресурсы на решении приоритетных проблем и приблизиться к переходу на наилучшие доступные технологии.

Полномочия Российской Федерации в области обращения с отходами по нормативно-правовому регулированию, стандартизации, проведению единой политики реализуются путем разработки и принятия федеральных законов и нормативных правовых актов, установления технических регламентов и национальных стандартов. Такие полномочия получило Минприроды России в 2008 г., а также Минпромторг России с 2016 г. в части координации и стимулирования технического перевооружения, модернизации производственно-технических комплексов, осуществляющих обработку, утилизацию, обезвреживание отходов производства и потребления (включая ТКО), в т.ч. внедрения промышленного оборудования, произведенного на территории Российской Федерации, развития технологий обработки, утилизации, обезвреживания отходов производства и потребления (включая ТКО), а также вовлечения отходов производства и потребления в производственные процессы⁵.

⁵ Пункт 5.8.22 Положения о Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 05.06.2008 № 438 (в ред. от 21.11.2019).





Учитывая, что Российская Федерация проводит единую государственную политику в области обращения с отходами, ряд нерешенных правовых, экономических и организационных вопросов этому противоречит.

Полномочиями в области обращения с отходами сегодня наделен целый ряд федеральных органов исполнительной власти: Минприроды России, Минпромторг России, Росприроднадзор, Россельхознадзор, Росстат, Ростехнадзор, Роспотребнадзор и ФАС России, а также органы прокуратуры и органы внутренних дел (см. рис. 2).

Типичным случаем является пересечение полномочий Росприроднадзора и Ростехнадзора. Показательно в данном отношении проведение плановых проверок ряда нефтяных компаний в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре, по результатам которых были установлены загрязнения нефтью земель вследствие коррозии металла трубопроводов, эксплуатируемых предприятиями.

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

В ходе проверки условий эксплуатации трубопроводов инспектор Росприроднадзора запросил перечень документов по промышленной безопасности в рамках технологического надзора, которые должны быть в наличии в организации, эксплуатирующей опасный производственный объект.

В данном случае коррозия металла и техническое состояние труб стали причиной несанкционированного разлива нефтепродуктов на почву.

Территориальным органом Росприроднадзора было вынесено несколько предписаний и рассчитан вред, причиненный почвам.

Компания, оспаривая предписания, также пыталась обжаловать процессуальные документы, составленные инспектором Росприроднадзора по результатам проверки, ссылаясь на необоснованность его действий. Однако данные основания со стороны нефтяной компании были признаны судом несостоятельными, т.к. коррозия металла и техническое состояние труб, приведшие к разливу, были взаимосвязаны.



Подобные ситуации возникают довольно часто, когда экологическому инспектору для того, чтобы выяснить причины правонарушения, необходимо запросить сведения, документы и иные материалы по вопросам, отнесенным к компетенции другого ведомства. Результаты проверки в таком случае могут быть признаны недействительными на основании п. 5 ч. 2 ст. 20 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (в части требования документов, не относящихся к предмету проверки).

В ходе проверки сотрудники Росприроднадзора часто запрашивают самую разную документацию (в т.ч. учетную и бухгалтерскую, относящуюся к предмету проверки). например, чтобы определить, регламентирован ли в организации процесс инвентаризации отходов, проверить правильность расчета платы за негативное воздействие на окружающую среду (в части размещения отходов) или суммы экологического сбора.

Требования инспектора в этих случаях также зачастую воспринимаются хозяйствующими субъектами как избыточные. Однако инспектор вправе получить доступ к данной документации, если перечень соответствующих документов указан в распоряжении или приказе о проведении проверки, а также в дополнительно составленном инспектором запросе о предоставлении сведений и документов.

Бухгалтерские балансы, отчеты о целевом использовании средств, приложения к ним и другая финансовая отчетность позволяют в том числе разграничивать отходы и продукцию, которая фактически используется и в отношении которой оформлен технический регламент в соответствии с требованиями Федерального закона от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (например, списанные шины, остатки сырья, навоз и др.).



-Ö- ОБРАТИТЕ ВНИМАНИЕ

Отсутствие распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля о проведении проверки является грубым нарушением и влечет отмену результатов проверки вышестоящим государственным органом или судом на основании заявления юридического лица, индивидуального предпринимателя.

Перед началом контрольно-надзорного мероприятия представителю проверяемого хозяйствующего субъекта предъявляется не только упомянутое распоряжение или приказ о проведении проверки, но еще и служебные удостоверения инспекторов, участвующих в выездной части проверки.

Периодически на выездных проверках можно увидеть государственных инспекторов в служебной форме. Правда, в отличие от правоохранительных органов⁶, в Росприроднадзоре, Роспотребнадзоре, Ростехнадзоре, Россельхознадзоре

 $^{^{6}}$ См. Постановление Правительства РФ от 27.08.2016 № 855 «О форменном обмундировании прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации» (в ред. от 21.11.2019), Приказ Генпрокуратуры России от 31.05.2017 № 372 «О введении в действие Инструкции об обеспечении форменным обмундированием прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации, о порядке его ношения, учета, хранения и выдачи» (в ред. от 16.07.2018).





не выделяется финансирование на обязательное форменное обмундирование сотрудников. В связи с этим отнюдь не во всех территориальных органах названных служб и далеко не всех инспекторов обеспечивают служебной формой (в отличие от центральных аппаратов данных ведомств).

Для того чтобы издалека распознать инспектора и сориентироваться по его полномочиям, предлагаем посмотреть образцы форменной одежды органов государственного регулирования и надзора, представленные на рис. З. Нередко при беглом взгляде можно спутать сотрудников Ростехнадзора и органов прокуратуры в связи с одинаковым цветом их формы. Также одинакового цвета форма у сотрудников Росприроднадзора и региональных природоохранных органов. Ясность в обоих случаях вносят нарукавные нашивки с гербом и наименованием ведомства.



Спорные моменты в части полномочий Роспотребнадзора и Росприроднадзора возникают в сфере обращения с медицинскими отходами.

С одной стороны, п. 2 ст. 2 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (в ред. от 02.08.2019) установлено, что отношения в области обращения, в частности, с медицинскими отходами регулируются соответствующим законодательством Российской Федерации, при этом Федеральный закон № 7-ФЗ не предусматривает какие-либо исключения относительно отходов, в т.ч. в части государственного экологического надзора.

К примеру, плата за негативное воздействие на окружающую среду при размещении медицинских отходов осталась, более того, в сверхлимитном размере ввиду того, что у предприятий отсутствует возможность разработать и утвердить нормативы образования отходов и лимиты на их размещение. В этой части остается неурегулированным вопрос, где заканчиваются полномочия Роспотребнадзора и где начинаются полномочия Росприроднадзора по надзору за обращением с медицинскими отходами.

По общей утвержденной практике Роспотребнадзор осуществляет надзор за обращением с отходами именно в лечебно-профилактических учреждениях до момента обеззараживания (обезвреживания). После обеззараживания



(обезвреживания) медицинских отходов надзор в отношении таких отходов осуществляет Росприроднадзор, однако четкое разграничение полномочий на законодательном уровне отсутствует.

Похожая ситуация и в области обращения с биологическими отходами, которые также выведены из сферы регулирования Росприроднадзора все той же ст. 2 Федерального закона № 89-ФЗ и входят в зону контроля преимущественно Россельхознадзора.

Надеемся, что сложившуюся на протяжении нескольких лет ситуацию правового вакуума в данном вопросе удастся решить с помощью законопроекта N° 865241-7 (внесен в Госдуму в декабре 2019 г.), который возвращает старую редакцию ст. 2 Федерального закона № 89-ФЗ и предлагает вновь регулировать обращение с медицинскими и биологическими отходами в рамках упомянутого Федерального закона.

привлечение к ответственности

Типичные правовые коллизии на примере проведения проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих обращение с отходами производства и потребления, показаны на рис. 4.

Отметим, что в июне 2019 г. в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ) были дифференцированы составы административных правонарушений за несоблюдение требований в области обращения с отходами производства и потребления 7. Статья 8.2 КоАП РФ в ранее действовавшей редакции, по сути, разделена на две части с выделением ответственности за нарушение санитарно-эпидемиологических требований в отдельную ст. 6.35 КоАП РФ.



 $^{^{7}}$ Все составы административных правонарушений при обращении с отходами и все штрафы можно посмотреть по ссылке profiz.ru/upl/KoAP_new.pdf.





Теперь у Росприроднадзора есть свой, сугубо экологический, «кнут» при надзоре за обращением с отходами, а у Роспотребнадзора — свой санитарно-эпидемиологический, с отдельным составом.

С момента вступления в силу указанных изменений в повестку оспариваемых нюансов добавилась и правомерность привлечения Росприроднадзором к ответственности за нарушение санитарных требований (например, СанПиН 2.1.7.1322-03 «Гигиенические требования к размещению и обезвреживанию отходов производства и потребления»).

Не все так гладко и с федеральной статистической отчетностью по формам № 2-ТП $(отходы)^8$, 2-ТП $(воздух)^9$, 2-ТП $(рекультивация)^{10}$, ежегодно оформляемой и сдаваемой природопользователями. Присутствуют своего рода коллизии при привлечении к ответственности за непредоставление такой отчетности.

Например, в случае непредоставления отчетности по формам № 2-ТП (отходы), 2-ТП (воздух), 2-ТП (рекультивация), как правило, инспекторы Росприроднадзора привлекают хозяйствующих субъектов к ответственности по ст. 8.5 КоАП РФ за сокрытие или искажение экологической информации вместо направления материалов дела об административном правонарушении по подведомственности в Росстат для привлечения к ответственности по ст. 13.19 КоАП РФ за непредоставление первичных статистических данных.

Земельный надзор осуществляется сразу тремя федеральными ведомствами — Росприроднадзором, Россельхознадзором и Росреестром¹¹. В связи с этим на практике возникают коллизии, связанные с определением уполномоченного органа, осуществляющего надзор на землях тех или иных категорий.

Кроме того, при исчислении размера вреда, причиненного почвам в соответствии с методикой, разработанной Минприроды России12, на законодательном уровне нечетко регламентированы полномочия тех, кто может такой вред рассчитывать.

Например, неоднозначна практика при обнаружении Росприроднадзором несанкционированного места размещения отходов на землях сельскохозяйственного назначения. В ряде случаев он передает материалы дела, включая расчеты размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды, Россельхознадзору, а иногда Россельхознадзор самостоятельно осуществляет такие расчеты.

Ввиду несовершенства действующего правового механизма контрольнонадзорной деятельности Правительство РФ разрабатывает новую концепцию, которая должна заработать с 01.01.2021. Подготовка нового КоАП РФ —

⁸ Форма № 2-ТП (отходы) утверждена Приказом Росстата от 12.12.2019 № 766.

⁹ Форма № 2-ТП (воздух) утверждена Приказом Росстата от 08.11.2018 № 661.

 $^{^{10}}$ Форма № 2-ТП (рекультивация) утверждена Приказом Росстата от 29.12.2012 № 676.

¹¹ См. п. 2 Положения о государственном земельном надзоре, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 02.01.2015 № 1 (в ред. от 03.08.2019).

¹² Методика исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды, утверждена Приказом Минприроды России от 08.07.2010 № 238 (в ред. от 11.07.2018).



за межведомственной рабочей группой, в которую вошли представители Администрации Президента РФ, ряда федеральных служб и министерств, Госдумы, судов, Генпрокуратуры РФ, а также ученые-правоведы и другие специалисты.

Однако «регуляторная гильотина» сейчас касается только федеральных контрольно-надзорных органов, региональный уровень корректировки дублирования полномочий и избыточных требований пока не обсуждается.



вывод

На первый взгляд может показаться, что проблема дублирования полномочий слишком «раздута». Но она становится более очевидной при пересечении правовых границ на разных уровнях контроля (надзора), прежде всего федеральном и региональном. Формируется неоднозначная правоприменительная практика, предприятия вместо основной деятельности занимаются «обслуживанием» повторяющихся запросов и требований государственных инспекторов. Остается надежда на «гильотинирование» и упорядочение рассмотренных правовых коллизий и пробелов в столь важной для общества теме обращения с отходами (в первую очередь с отходами производства). 🧳

