

УДК 34.07
ББК 67.407

DOI 10.47475/2618-9852-2022-17401

СОВРЕМЕННЫЕ ТРЕБОВАНИЯ К РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ И ЗЕМЕЛЬНОГО НАДЗОРА

Е. Г. Алпацкая, Д. В. Ведерникова

Челябинский государственный университет,
Челябинск, Россия

В статье рассмотрены основные изменения регулирования контрольно-надзорной деятельности в области охраны окружающей среды, в том числе, в области земельного надзора. Проанализированы различия между предшествующим законодательством и нововведениями, также освещены организационные сходства и отличия осуществления контрольной деятельности относительно экологического контроля и земельного надзора. Выявлены преимущества и недостатки осуществления контрольно-надзорной деятельности.

Ключевые слова: экология, контрольно-надзорная деятельность, земельный надзор, контроль, надзор, мероприятия в области экологического контроля.

MODERN CHANGES IN THE IMPLEMENTATION OF STATE ENVIRONMENTAL CONTROL AND LAND SUPERVISION

E. G. Alpaetskaya, D. V. Vedernikova

Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia

The article discusses the main changes in legislation in the field of environmental protection and land supervision. The differences between the previous legislation and the introduced innovations are analyzed, organizational similarities and differences in the implementation of control activities regarding environmental control and land supervision are also highlighted. The advantages and disadvantages of the implementation of control and supervisory activities are revealed.

Keywords: legislation, ecology, control and supervision activities, land supervision, prevention of offenses.

В регулировании контрольно-надзорной деятельности между субъектами власти и контролируемыми лицами произошли серьезные изменения, а именно вступил в законную силу Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [1], пришедший на замену Федеральному закону от

26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [2]. Новым законодательством внесены важные коррективы в работу контрольно-надзорных органов, в том числе при осуществлении государственного экологического контроля и земельного надзора.

Статьей 1 Федерального закона об охране окружающей среды определено понятие контроля в области охраны окружающей среды (экологический контроль) — это система мер, направленная на предотвращение, выявление и пресечение нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, обеспечение соблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями требований, в том числе нормативов и нормативных документов, федеральных норм и правил, в области охраны окружающей среды [3].

При этом контрольно-надзорную деятельность в области экологии можно рассмотреть с разных позиций. С одной стороны, как функцию управления охраной окружающей природной среды, включающую сбор информации о природопользователях, ее обработку, анализ и распределение для принятия управленческих решений. С другой стороны, экологический контроль представляет собой гарантию выполнения природоохранных мероприятий, способ обеспечения законности в экологическом управлении [5].

Несмотря на разделение экологического контроля по видам надзора: экологический, земельный и геологический, со вступившими в силу изменениями законодательства, на практике экологический контроль и включает в себя данные виды. К тому же экологическое законодательство включает в себя не только Закон об охране окружающей среды, а также Водный Кодекс, Земельный кодекс, Закон о недрах и иные нормативные акты. Можно сказать, экологический контроль включает в себя в том числе контроль по отношению к компонентам природной среды, одним из которых являются земельные ресурсы [7].

Государственный земельный контроль (надзор) представляет собой правовой институт, посредством которого решается целый ряд важнейших задач, связанных с обеспечением охраны природы и окружающей среды, сохранением и повышением качественного состояния земель, организацией рационального и эффективного использования земельных участков [6].

Одним из значительных изменений, введенных новым законодательством, стало сокращение сроков проведения контрольно-надзорного мероприятия. Срок проведения проверки уменьшился вдвое, вместо 20 рабочих дней, по нынешнему закону — 10 дней, при этом проверочные мероприятия могут быть приостановлены в установленном порядке в связи с проведением лабораторных исследований и подготовкой заключения экспертных организаций. Также Законом 248-ФЗ установлено количество часов взаимодействия контролирующего органа и предприятия-природопользователя. Так, например,

пункт 7 статьи 73 устанавливает срок проведения выездной проверки, который не может превышать десяти рабочих дней, при этом общий срок взаимодействия для предприятия, являющегося субъектом малого предпринимательства, составляет пятьдесят часов, а для юридического лица, являющегося микропредприятием, — всего пятнадцать часов [1].

Данное нововведение связано с потребностью минимизировать контакт контрольно-надзорных органов и юридических лиц (природопользователей). Новое законодательство обеспечивает большую защиту законных интересов контролируемых лиц, однако законом четко указывается на обязанность природопользователей проводить мониторинг техногенного воздействия на компоненты окружающей среды.

В Федеральном законе № 248-ФЗ появился немаловажный пласт нововведений, направленных на профилактику правонарушений путем проведения контролирующим органом профилактических мероприятий. К профилактическим мероприятиям относятся:

- 1) информирование;
- 2) обобщение правоприменительной практики;
- 3) меры стимулирования добросовестности;
- 4) объявление предостережения;
- 5) консультирование;
- 6) самообследование;
- 7) профилактический визит.

При этом не все виды профилактических мероприятий применимы к земельному надзору. Пунктом 26 Положения о федеральном государственном земельном контроле также определен ряд профилактических мероприятий, в который входят: информирование, обобщение правоприменительной практики, объявление предостережения, профилактический визит, консультирование [4].

В целом новый закон нацелен не только на минимизацию контакта контрольных органов и природопользователей, но и предупреждение, предотвращение возможных правонарушений.

Стоит отметить, что законом установлено следующее: мероприятия, направленные на профилактику совершения правонарушений, проводятся только с согласия контролируемого лица. Хотелось бы обратить особое внимание на такое профилактическое мероприятие, как профилактический визит.

Профилактический визит проводится уполномоченным контролирующим органом в виде беседы с представителями объекта контроля. В рамках данной беседы предприятию-природопользователю разъясняются необходимость соблюдения природоохранных требований, основные правонарушения и методы их предотвращения.

С организационной точки зрения можно отметить меньшую бюрократическую нагрузку и на контролирующий орган, и на природопользователя. Это связано с тем, что профилактическое мероприятие не включает в себя, в отличие от проверочного, массу процедур. Профилактический визит и является одной из процедур профилактики правонарушений. При профилактическом визите необходимы подготовка уведомления с датой намеченного визита, внесение данного документа в систему Единого реестра контрольно-надзорных мероприятий, а также подготовка листа профилактического визита, который заполняется при его проведении.

Проведение данного вида профилактического мероприятия возможно как при непосредственном посещении сотрудниками государственного органа юридического лица (то есть очно), так и в режиме видеоконференцсвязи. Данная процедура проводится в течение одного рабочего дня и занимает не более нескольких часов.

Вместе с тем на практике при проведении профилактического визита проводится и информирование, и консультирование. По своей сути данные мероприятия во многом схожи, только профилактический визит расширен по взаимодействию с юридическим лицом.

Таким образом, в области земельного надзора на практике применимы только часть профилактических мероприятий, такие как обобщение правоприменительной практики, объявление предостережения и профилактический визит, предполагающий и информирование, и консультирование.

На данный момент оценить эффективность осуществления профилактических мероприятий достаточно проблематично, так как данные мероприятия применяются непродолжительное время, а также неизвестно количество нарушений, которые предотвращены благодаря профилактике.

Немало правонарушений в области экологии вызывают чрезвычайные ситуации, техногенные катастрофы, к ликвидации которых необходимо подключение нескольких государственных структур. Законодательством предусмотрено применение риск-ориентированного подхода. Риск-ориентированный подход подразумевает выбор профилактических и контрольных мероприятий, их содержание, объем, интенсивность и другие параметры в зависимости от оценки рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, при условии нарушения контролируемым лицом обязательных требований.

Риск-ориентированный подход был обозначен и в предшествующем законодательстве. Данный подход к осуществлению контрольно-надзорной деятельности показал себя наиболее

эффективным, поэтому данная тенденция отражена и в новом законодательстве. Однако нужно сказать, что как такового определения риск-ориентированного подхода в рассматриваемых законах нет. Но тенденция применения нового подхода к проведению контрольно-надзорных мероприятий определенно прослеживается в различных статьях закона.

Эффективность риск-ориентированного подхода при непосредственном осуществлении контроля выражается в снижении нагрузки на контролирующий орган государственной власти, что способствует качественному осуществлению надзора и применению мер воздействия к тем природопользователям, которые наиболее подвержены риску допущения различных правонарушений. Также такой подход снижает воздействие на предприятия, которые не допускают правонарушений, и хозяйственная деятельность которых не влечет непоправимых последствий и причинения значительного вреда окружающей среде.

С вступлением Федерального закона № 248-ФЗ в силу изменилось и понятие планового (рейдового) осмотра, проводившегося без взаимодействия с контролируемым лицом. Теперь схожая процедура — это выездное обследование. При рейдовом осмотре возможно межведомственное взаимодействие, проведение осмотра на территории нескольких контролируемых лиц, взаимодействие с находящимися на охраняемых объектах и территориях лицами. При выездном обследовании возможно проведение следующих действий: осмотр, отбор проб (образцов), инструментальное обследование (с применением видеозаписи), испытание, экспертиза. Опорой в выездном обследовании являются непосредственный осмотр территории и отбор проб компонентов окружающей среды, для оценки негативного воздействия на экологию. Таким образом, теперь список контрольно-надзорных мероприятий значительно расширен.

Данное нововведение означает, что при той же бюрократической нагрузке, сроках проведения и организации всего процесса в целом контролирующий орган может получить большее количество сведений о совершенном или готовящемся правонарушении, подтвержденных также отобранными образцами компонентов окружающей среды, при этом не взаимодействуя с контролируемым лицом.

Также отдельной главой выделен блок работы контрольно-надзорных органов с информационными системами. Все проводимые и проведенные мероприятия государственных органов сфокусированы в системе «Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий», что отражает политику эпохи цифровизации. Отметим,

что данная система, соответствуя закону, разделяет мероприятия по видам надзора, то есть мероприятия в рамках земельного надзора выделены отдельно. Введение различных систем облегчило взаимодействие контрольных органов и позволило обеспечить прозрачность осуществляемой деятельности. Контролируемые лица могут отслеживать процесс проверки, знакомиться с ее результатами. Также введена система досудебного обжалования (ГИС ТОР КНД) результатов контрольных мероприятий, позволяющая сократить количество судебных разбирательств и долговременных тяжб.

Федеральным законом подробно регламентирована процедура рассмотрения поступивших сведений, обращений о причинении вреда или угрозе причинения вреда охраняемым законом ценностям, чего не было ранее. Для рассмотрения данной информации необходимо установить личность гражданина, ее направившего. Каким образом производится установление личности гражданина органами, не имеющими в своих полномочиях проведение оперативно-розыскных мероприятий, в число которых входят органы земельного надзора, не уточняется.

Еще одним нововведением стало направление в оценке результативности и эффективности деятельности контрольно-надзорных органов. Новым законодательством запрещено использовать при оценке эффективности количественные показатели (количество проведенных профилактических и надзорных мероприятий, количество выявленных нарушений, количество контролируемых лиц, привлеченных к ответственности, количество и размер штрафов).

В заключение хотелось бы сказать, что новым законодательством определены векторы развития контрольно-надзорной деятельности: установлен принцип риск-ориентированного подхода в работе контрольно-надзорных органов, сокращено время прямого взаимодействия с контролируемыми лицами, предусмотрена открытость деятельности органов, введение качественных показателей при оценке эффективности деятельности контрольно-надзорных органов. Однако на этапе анализа данного закона отслеживаются как недочеты, требующие доработки, так и преобразования, позволяющие существенно улучшить область контрольной деятельности, в том числе в сфере земельного надзора.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (последняя редакция) // Справочная правовая система КонсультантПлюс. — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_358750/
2. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (последняя редакция) // Справочная правовая система КонсультантПлюс. — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83079/
3. Об охране окружающей среды: федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (последняя редакция) // Справочная правовая система КонсультантПлюс. — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34823/
4. Положение о федеральном государственном земельном контроле (надзоре): утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 г. № 1081 // Справочная правовая система КонсультантПлюс. — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_388967/7108fe571af70a7bd78bc15acd13bfd6e36d07f2/
5. Горковенко, Н. Е. Экологический контроль и аудит в природопользовании: курс лекций / Н. Е. Горковенко. — Краснодар : КубГАУ, 2015. — 62 с.
6. Королев, С. Ю. Правовая политика в сфере государственного земельного контроля (надзора): некоторые аспекты понятия контрольно-надзорной деятельности в контексте исторического развития / С. Ю. Королев // Правовая политика и правовая жизнь. — 2022. — № 3. — С. 33–47.
7. Младенова, Е. В. Понятие и назначение государственного экологического контроля (надзора) / Е. В. Младенова // Вестник Поволжского института управления. — 2021. — № 5. — С. 78–87.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Алпацкая Елена Геннадьевна — доцент кафедры государственного и муниципального управления Челябинского государственного университета, Челябинск, Россия. selena90@yandex.ru

Ведерникова Дарья Владимировна — магистрант кафедры государственного и муниципально-управления Челябинского государственного университета, Челябинск, Россия. homaikan@mail.ru

REFERENCES

1. O gosudarstvennom kontrole (nadzore) i municipal'nom kontrole v Rossijskoj Federacii [On State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation]: Federal Law of July 31, 2020, № 248-FZ (latest edition). Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_358750/

2. O zashchite prav yuridicheskikh lic i individual'nyh predprinimatelej pri osushchestvlenii gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i municipal'nogo kontrolya [On the protection of the rights of legal entities and individual entrepreneurs in the exercise of State control (supervision) and municipal control]: Federal Law of December 26, 2008, № 294-FZ (latest edition). Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83079/

3. Ob ohrane okruzhayushchej sredy [About environmental protection]: federal law of January 10, 2002 (latest edition). Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34823/

4. Polozhenie o federal'nom gosudarstvennom zemel'nom kontrole (nadzore) [Regulations on Federal State Land Control (supervision)], approved by the Decree of the Government of the Russian Federation of June 30, 2021, № 1081. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_388967/7108fe571af70a7bd78bc15acd13bfd6e36d07f2/

5. Gorkovenko N.E. Ekologicheskij kontrol' i audit v prirodopol'zovanii [Environmental control and audit in nature management]. Krasnodar, KubGAU, 2015. 62 p. (In Russ.).

6. Korolev S.Yu. Pravovaya politika v sfere gosudarstvennogo zemel'nogo kontrolya (nadzora): nekotorye aspekty ponyatiya kontrol'no-nadzornoj deyatel'nosti v kontekste istoricheskogo razvitiya [Legal policy in the field of state land control (supervision): some aspects of the concept of control and supervisory activity in the context of historical development]. *Pravovaya politika i pravovaya zhizn'* [Journal of Legal Policy and Legal Life], 2022, no. 3, pp. 33–47. (In Russ.).

7. Mladenova E.V. Ponyatie i naznachenie gosudarstvennogo ekologicheskogo kontrolya (nadzora) [The concept and purpose of state environmental control (supervision)]. *Vestnik Povolzhskogo instituta upravleniya* [Journal Bulletin of the Volga Institute of Management], 2021, no. 5, pp. 78–87 (In Russ.).