



Необоснованные проверки: что делать?

Е.В. Жаров, канд. экон. наук

А.А. Неофитов

«Объединенные консультанты ФДП»

В настоящее время большинство природопользователей уже получили свидетельство о постановке объекта, оказывающего негативное воздействие на окружающую среду, на государственный учёт.

Вместе с тем многие природопользователи получили свидетельство не на конкретный объект, а на всё предприятие в целом и оказались из-за этого объектами федерального государственного надзора.

В письме от 15.03.2017 № АС-03-02-31/5132 Росприроднадзор разъяснил, что если объект, оказывающий негативное воздействие на окружающую среду (НВОС), соответствует хотя бы одному из Критериев определения объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору (утверждённых постановлением Прави-

тельства РФ от 28.08.2015 № 903, далее – Критерии № 903), то рассмотрение дел об административных правонарушениях, а также *подача исковых заявлений о возмещении вреда водному объекту подведомственно Росприроднадзору, независимо от объекта посягательства* административного правонарушения.

Поясним, почему с данной позицией нельзя согласиться.

КАТЕГОРИРОВАНИЕ И ОПРЕДЕЛЕНИЕ УРОВНЯ ПОДНАДЗОРНОСТИ

На основании ст. 1 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Закон № 7-ФЗ) **объект, оказывающий НВОС**, – объект капитального строительства и (или) другой объект, а также их совокупность, объединённые единым назначением и (или) неразрывно связанные физически или технологически и расположенные в пределах одного или нескольких земельных участков.

В соответствии с ч. 1 ст. 4.2 Закона № 7-ФЗ объекты, оказывающие НВОС, в зависимости от уровня такого воздействия подразделяются на четыре категории:

- объекты, оказывающие значительное НВОС и относящиеся к областям применения наилучших доступных технологий, – **объекты I категории**;
- объекты, оказывающие умеренное НВОС, – **объекты II категории**;
- объекты, оказывающие незначительное НВОС, – **объекты III категории**;
- объекты, оказывающие минимальное НВОС, – **объекты IV категории**.

Согласно п. 1 ст. 69.2 Закона № 7-ФЗ объекты, оказывающие НВОС, подлежат постановке на государственный учёт юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими хозяйственную и (или) иную деятельность на указанных объектах.

Как следует из ч. 6 и 7 ст. 65 Закона № 7-ФЗ, государственный экологический надзор разделяется на **федеральный и региональный** государственный экологический надзор.

Перечень объектов, подлежащих **федеральному** государственному экологическому надзору, определяется на основании установленных Правительством РФ критериев, а именно Критериев № 903.

Критерии № 903 в свою очередь разделяют подлежащие федеральному государственному экологическому надзору объекты НВОС по следующим характеристикам (в том числе):

- по *компонентам окружающей среды* (подп. «а», «б» п. 3, подп. «б» п. 6 Критериев № 903);
- по *источникам*, оказывающим НВОС (п. 4 Критериев № 903, подп. «а», «б» п. 6 постановления Правительства РФ от 28.09.2015 № 1029 «Об утверждении критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий», далее – Критерии № 1029).

Необходимо иметь в виду, что с 01.01.2015 утратила силу ч. 3 ст. 65 Закона № 7-ФЗ, в соответствии с которой государственный экологический надзор в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих хозяйственную и иную деятельность с использованием объектов, хотя бы один из которых подлежит федеральному государственному экологическому надзору, осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Из этого следует, что постановка на государственный учёт (присвоение категории) и определение уровня поднадзорности объекта (как федерального, так и регионального) осуществляется в зависимости от характеристик каждого объекта (источника), оказывающего НВОС.

ПОДНАДЗОРНОСТЬ ВОДНЫХ ОБЪЕКТОВ

Разделение полномочий федеральных и региональных органов государственного надзора в отношении такого компонента природной среды, как **водные объекты** (подп. «а» п. 6 Критериев № 903), установлено Критериями 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, далее – Критерии № 640).

В соответствии с п. 2 Критериев № 640 критерием отнесения объекта к объектам, подлежащим **региональному государственному надзору** за использованием и охраной водных объектов, является использование водных объектов, полностью расположенных в пределах территории соответствующего субъекта Российской Федерации и не относящихся к объектам, подлежащим федеральному государственному надзору за использованием и охраной водных объектов.

Из этого следует, что **компонент** природной среды может относиться к **региональному государственному надзору**, а, например, **объект (источник)**, оказывающий негативное воздействие на него, – к **федеральному**.

Согласно п. 4 Положения о государственном надзоре в области использования и охраны водных объектов, утвержденного постановлением Правительства РФ от 05.06.2013 № 476 (далее – Положение № 476), федеральный

государственный надзор осуществляется Росприроднадзором на водных объектах, перечень которых утверждается Минприроды России в соответствии с устанавливаемыми Правительством РФ критериями отнесения водных объектов к объектам, подлежащим федеральному государственному надзору.

В соответствии с п. 2 Положения № 476 порядок осуществления регионального государственного надзора в области использования и охраны водных объектов устанавливается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Таким образом, лицо, совершившее правонарушение, привлекается к ответственности (административной, гражданско-правовой и т.п.) только тем государственным органом, в чью компетенцию входит предмет ведения объекта посягательства.

Необходимо отметить, что привлечение к ответственности территориальным органом Росприроднадзора при использовании природопользователем водного объекта регионального значения признаётся незаконным и органами судебной власти¹.

ПОДНАДЗОРНОСТЬ УЧАСТКОВ НЕДР МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ

В отличие от водных объектов с поднадзорностью участков недр местного значения всё однозначно.

Согласно ст. 2.3 Закона РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» к **участкам недр местного значения** относятся в том числе участки недр, содержащие подземные воды, которые

¹ См. постановления Верховного Суда РФ от 29.09.2016 № 69-АД16-9, 69-АД-16-10, 69-АД-16-15.

используются для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения или технологического обеспечения водой объектов промышленности либо объектов сельскохозяйственного назначения и объём добычи которых составляет не более 500 м³ в сутки.

В соответствии с п. 4 Административного регламента Росприроднадзора по осуществлению государственного надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, утверждённого приказом Минприроды России от 29.06.2012 № 196, *предметом федерального государственного надзора* является обеспечение Росприроднадзором и его территориальными органами предупреждения, выявления и пресечения нарушений всеми юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, осуществляющими пользование недрами, требований международных договоров Российской Федерации, законодательства Российской Федерации о недрах (за исключением участков недр местного значения) и утверждённых в установленном законодательством Российской Федерации порядке стандартов (норм, правил) в области геологического изучения, рационального использования и охраны недр, а также предотвращения самовольного пользования недрами и самовольной застройки месторождений полезных ископаемых (включая участки недр местного значения).

Подпунктом «б» п. 6 Критериев № 903 установлено, что объект подлежит *федеральному* государственному экологическому надзору, если на объекте осуществляется деятельность по застройке площадей залегания полезных ископаемых и (или) связанная с использованием

участками недр, за исключением участков недр местного значения.

Из указанного можно сделать вывод, что вне зависимости от наличия источников НВОС, подлежащих федеральному государственному надзору, компонент окружающей среды – недра – является объектом федерального государственного надзора только в том случае, если участок не относится к участкам недр местного значения.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Основная проблема возрастания необоснованных проверок со стороны надзорных органов заключается в полученном свидетельстве о постановке объекта, оказывающего НВОС, не на конкретный такой объект (источник), а на всё предприятие в целом.

И поэтому для решения этой проблемы необходимо отделить каждый объект (источник), оказывающий НВОС, от юридического лица, получив при этом отдельное свидетельство о постановке такого объекта на учёт.

При этом необходимо иметь в виду, что для осуществления проверки или производства по делу об административном правонарушении государственный орган в любом случае обязан доказать факт отнесения компонента окружающей среды к своей компетенции.

Таким образом, позиция, изложенная в письме Росприроднадзора от 15.03.2017 № АС-03-02-31/5132, является неправомерной. Результаты проверок, которые проводятся и будут проводиться территориальными органами Росприроднадзора в отношении объектов регионального надзора, могут быть успешно оспорены в судебном порядке. ■