

Обязательные требования и экологический надзор

Ю. Л. Максименко

И. Д. Горкина

Комитет РСПП по экологии и природопользованию

Важное в статье

- 1 Росприроднадзор ввел формы проверочных листов, и уже проходят проверки с их применением. Как составляли проверочные листы > 70.
- 2 Ожидается, что проверочные листы помогут повысить эффективность экологического надзора. В статье – анализ нескольких контрольных вопросов > 72.

В развитие требований статьи 9 Закона № 294-ФЗ¹ и в рамках реализации плана мероприятий («дорожной карты») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности² Росприроднадзор утвердил перечень правовых актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю в рамках каждого отдельного вида государственного надзора, и порядок ведения перечня этих правовых актов³. В сентябре 2017 года была утверждена форма проверочных листов (списка контрольных вопросов)⁴, обязательных для использования при проведении федерального государственного экологического надзора (далее – экологический надзор).

Пунктом 11.1 статьи 9 Закона № 294-ФЗ установлена возможность применения проверочных листов (списков контрольных вопросов) при проведении плановой проверки. Закон деликатен, вводя новый формат государственного надзора, он не настаивает на его безусловном исполнении. Ведь смысл нововведения заключался в стремлении ограничить количество обязательных требований, соблюдение которых оценивается в рамках отдельного вида государственного надзора.

Ответы на контрольные вопросы должны однозначно свидетельствовать о соблюдении или несоблюдении юридическим лицом или ИП обязательных требований, составляющих предмет проверки. То есть не вообще всех требований, установленных нормативными правовыми актами РФ и субъектов РФ (п. 1 ст. 2 Закона № 294-ФЗ), а только тех, соблюдение которых является наиболее значимым с точки зрения «недопущения возникновения угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей

7

приложений по видам федерального экологического надзора входят в проверочные листы.

среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (п. 11.3 ст. 9 Закона № 294-ФЗ).

Именно такой подход был использован при составлении проверочных листов для экологического надзора*. Однако в пункте 9.4 Положения о государственном экологическом надзоре⁵ предмет плановой проверки ограничен перечнем вопросов, включенных в проверочные листы (списки контрольных вопросов). А в пункте 10 говорится, что предметом указанных в пункте 9 проверок является соблюдение всех обязательных требований. Вроде бы список контрольных вопросов есть, но можно проверить соблюдение и других требований, количество которых ничем не ограничено, особенно «если предусмотрено проведение экологического надзора без указания конкретных видов»*.

Позволит ли наличие контрольных вопросов и таких абстрактных ответов повысить эффективность надзорной деятельности, ради которой, собственно, и затевались все эти нововведения? Рассмотрим некоторые контрольные вопросы в соответствии с приказом Росприроднадзора от 18.09.2017 № 447 ▶ 72. Напомним, что федеральный госэконадзор организуется и осуществляется при ведении хозяйственной и (или) иной деятельности на объектах НВОС, включенных в утверждаемый уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти перечень согласно постановлению Правительства РФ от 17.08.2016 № 806⁶. То есть «люди не с улицы».

*Читайте разъяснения Росприроднадзора к применению новой формы проверочных листов в журнале «Экология производства». 2017. № 12, 2017.

339

контрольных вопросов включено в проверочные листы.

Важно



ПОНЯТИЯ, УСТАНОВЛЕННЫЕ НОРМАТИВНЫМИ АКТАМИ ДЛЯ ПРОВЕДЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО НАДЗОРА

Субъекты, задающие контрольные вопросы, – это органы федерального государственного экологического надзора.

Субъекты, отвечающие на контрольные вопросы, – это юридические лица и ИП.

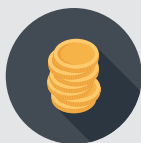
Объект экологического надзора – хозяйственная и иная деятельность, оказывающая НВОС.

Предмет экологического надзора – проверка соблюдения обязательных требований, перечень которых либо ограничивается перечнем по отдельным видам надзора, либо нет.

Цель экологического надзора – предупреждение, выявление и пресечение нарушений требований в сфере охраны окружающей среды.

Формат проверки – ответы в трех вариантах: «да», «нет» и «н/р» (требование не распространяется).

Анализ некоторых вопросов из проверочных листов



ПЛАТА ЗА НВОС

Вопросы 1–6 приложения 1: была ли внесена плата за НВОС, какого числа, авансовые платежи, декларация о плате и т.д. Невнесение платы за НВОС относится к числу административных нарушений. Администратором платы является Росприроднадзор, владеющий всей информацией по этой теме. С учетом авансовой формы внесения платы трудно представить вопросы о плате актуальными при проведении плановых проверок, если только время проверки не совпадает с датами внесения платы.



НДС

Вопрос 1 приложения 6: утверждены ли нормативы допустимых сбросов веществ и микроорганизмов в водные объекты? В соответствии с законодательством нормативы допустимых сбросов (НДС) для водопользователей утверждают Росводресурсы при наличии согласования их с Росгидрометом, Роспотребнадзором, Росрыболовством и Росприроднадзором (Закон № 7-ФЗ⁷, постановление Правительства РФ от 23.07.2007 № 469⁸). Утвержденные НДС не относятся к итоговой обосновывающей документации, но являются основанием и составной частью разрешения на сброс загрязняющих веществ в водный объект, которое регистрирует и выдает Росприроднадзор. Этот орган владеет всей информацией об этом документе (дате выдачи, датах внесения изменений, аннулирования и т.д.). Мало того, Росприроднадзор ведет реестр объектов НВОС, следовательно, проверяющий инспектор обязан владеть всей информацией о наличии или отсутствии обосновывающей документации на предприятии, в том числе об утвержденных НДС. Так зачем же этот контрольный вопрос?



ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА

Вопросы 9–24 приложения 1 касаются государственной экологической экспертизы (ГЭЭ). В период многократных реформ ГЭЭ в 2007–2011 годах промышленные объекты то исключали из объектов экспертизы, то включали обратно. Вопрос, «получено ли положительное заключение государственной экологической экспертизы федерального уровня в отношении проектной документации объектов...» без привязки ко времени строительства и ввода в эксплуатацию промышленного объекта и к отнесению этого времени к Закону № 174-ФЗ⁹, некорректен.

Кроме того, заключение ГЭЭ не является итоговым документом в системе принятия решений. Оно лишь обязательно для проведения главгосэкспертизы, получения разрешения на строительство и затем на ввод объекта в эксплуатацию. Росприроднадзор в соответствии с законодательством присутствует во всех комиссиях по выдаче этих разрешений и отлично знает, имеется ли у предприятия положительное заключение ГЭЭ. Конечно, возможны нарушения, иногда строят без заключений, проектов, разрешений на строительство и т.д., но это совсем другая история и предмет совсем другой проверки.



МЕРОПРИЯТИЯ ПО ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Вопрос 29 приложения 1: выполнены ли в полном объеме предусмотренные проектной документацией мероприятия по охране окружающей среды при вводе в эксплуатацию зданий, строений, сооружений? Такое требование установлено в пункте 1 статьи 38 Закона № 7-ФЗ. Напомним, что разрешение на ввод объекта в эксплуатацию – документ, который удостоверяет выполнение строительства, реконструкции объекта капитального строительства в полном объеме в соответствии с разрешением на строительство, проектной документацией (п. 1 ст. 55 ГрК РФ¹⁰).

Очевидно, такой вопрос был бы уместен при проведении государственного строительного надзора, предметом которого является проверка соответствия выполнения работ и результатов таких работ требованиям технических регламентов, проектной документации (п. 2 ст. 54 ГрК РФ). Он был бы уместен также на этапе подготовки всего пакета документов, необходимых для получения разрешения на ввод объекта в эксплуатацию (ст. 51 ГрК РФ), но никак не при проведении плановой проверки давно работающего предприятия.



ИНФОРМАЦИЯ

Вопрос 34 приложения 1: сообщают ли лица своевременно полную и достоверную информацию о состоянии окружающей среды и природных ресурсов; об источниках загрязнения окружающей среды и природных ресурсов или иного вредного воздействия на окружающую среду и природные ресурсы; о состоянии земель, водных объектов и других объектов окружающей среды?

Во-первых, нет ясности, кому этот вопрос адресован. В соответствии с пунктом 2 статьи 6 Закона № 149¹¹ правомочия обладателя информации осуществляются соответственно государственными органами и органами местного самоуправления в пределах их полномочий. Следовательно, только органы власти имеют право разрешать или ограничивать доступ к информации о состоянии окружающей среды, передавать информацию другим лицам и т. д. Особенно это касается информации о состоянии земель, водных объектов, природных ресурсов.

Во-вторых, если речь идет о сведениях, получаемых природопользователем при осуществлении производственного экологического контроля, содержащихся в заявлении о постановке на государственный учет объектов НВОС, в декларации о воздействии на окружающую среду, в декларации о плате и т.д. (ст. 8.5 КоАП РФ¹²), то они представляются в Росприроднадзор в установленные законодательством сроки. Это конкретное требование, адресованное конкретному природопользователю, и может быть тем вопросом, который задаст инспектор Росприроднадзора.



ВОЗМЕЩЕНИЕ ВРЕДА

Вопрос 44 приложения I: возмещен ли в полном объеме вред окружающей среде? Как известно, возмещение вреда осуществляется добровольно либо по решению суда как в натуре (выполнение работ по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды), так и в денежном эквиваленте исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды (ст. 77 и 78 Закона № 7-ФЗ). Если предприятие оспаривает претензию о нанесении вреда или сумму судебного иска, если предприятие только разрабатывает проект восстановительных работ, если период восстановления длится несколько лет, ответить на этот вопрос в формате «да» или «нет» невозможно. Аналогичный вопрос включен в контрольные вопросы по всем видам экологического надзора.



ОБРАЩЕНИЕ С ОТХОДАМИ

Вопрос 2 приложения 4. Очевидно его следует привести в соответствии с приказом № 447: «Осуществляет ли индивидуальный предприниматель или юридическое лицо деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I–IV классов опасности на конкретном объекте по обезвреживанию и (или) размещению отходов I–IV классов опасности, на котором не осуществляется деятельность по обезвреживанию и (или) размещению отходов I–IV классов опасности другим индивидуальным предпринимателем или другим юридическим лицом, имеющими лицензию на указанную деятельность?» Данное требование, установленное в пункте 2 статьи 9 Закона № 89-ФЗ¹³, говорит о том, что один объект размещения отходов может эксплуатировать только один ИП или одно юридическое лицо, имеющее лицензию на указанную деятельность. Не два, не три. Так в чем суть вопроса? Есть ли на объекте еще какие-либо лица, которые занимаются эксплуатацией этого объекта? Кто в данном случае субъект экологического надзора?



СОБЛЮДЕНИЕ НДС И НДС

Особая группа вопросов касается соблюдения природопользователем нормативов допустимых выбросов (вопросы 6–8 приложения 5) и нормативов допустимых сбросов (вопросы 3, 4 приложения 6). Проверка исполнения этих требований невозможна без проведения соответствующих мероприятий по контролю, однако в официальном разъяснении Росприроднадзора к применению новой формы проверочных листов об этом ничего не сказано*. Будет ли ответ «да» на один из таких вопросов достаточным для отказа от мероприятий по контролю?

Результаты анализа контрольных вопросов

1. ВЫДЕЛЕНА ГРУППА ВОПРОСОВ

<p>Вопросы, ответы на которые всегда находятся в распоряжении проверяющего органа. Например, вопросы о наличии НДС, ПДВ и разрешительной документации, плате, постановке на учет или отчетности</p>	<p>Вопросы, на которые невозможно дать ответ «да» или «нет» и которые не позволяют однозначно установить выполнение обязательных требований</p>	<p>Вопросы, не имеющие смысла без конкретизации по времени испрашиваемого события</p>
	<p>Вопросы, в которых не определен адресат</p>	<p>Вопросы, не имеющие смысла без проведения мероприятий по контролю</p>

2. ВОПРОСЫ НЕРАВНОЗНАЧНЫ

<p>Вопросы, которые касаются глобальных проблем охраны окружающей среды</p> <p>Например, вопрос 8 приложения 7: обеспечено ли юридическими лицами и ИП использование, хранение, рекуперация, восстановление, рециркуляция и уничтожение озоноразрушающих веществ?</p>	<p>Чрезмерно детальные вопросы</p> <p>Например, вопрос 92 приложения 6: оборудовано ли судно средствами сброса сточных вод в приемные устройства через стандартные сливные соединения?</p>
--	---

В последнее время отмечается бурный всплеск разработки нормативных актов, как формирующих новые требования, так и вносящих изменения в действующие. За содержание каждого из таких актов отвечает разработчик, а вот за эффективность их исполнения не отвечает никто. Плановые проверки с использованием проверочных листов уже начались и, по сообщениям, проходят не без проблем. Дождемся первых публичных результатов и тогда будет ясно, что конкретно нуждается в изменении – либо контрольные списки, либо сами требования. ■

Выводы

Для повышения эффективности экологического надзора недостаточно перечня контрольных вопросов. Нужен механизм (система документов, процедур и правил), реализация которого позволит из имеющейся входной информации получить требуемую выходную. Главной задачей этого механизма должна стать выработка взаимосогласованных решений по повышению эффективности эконнадзора и вообще деятельности по сохранению благоприятного качества окружающей среды.



Документы

1. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».
2. Распоряжение Правительства РФ от 01.04.2016 № 559-р «Об утверждении плана мероприятий ("дорожной карты") по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016–2017 годы».
3. Приказ Росприроднадзора от 18.10.2016 № 670 «О Перечне правовых актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю в рамках отдельного вида государственного контроля (надзора)».
4. Приказ Росприроднадзора от 18.09.2017 № 447 «Об утверждении форм проверочных листов (список контрольных вопросов)».
5. Постановление Правительства РФ от 08.05.2014 № 426 «О федеральном государственном экологическом надзоре».
6. Постановление Правительства РФ от 17.08.2016 № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства РФ».
7. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».
8. Постановление Правительства РФ от 23.07.2007 № 469 «О порядке утверждения нормативов допустимых сбросов веществ и микроорганизмов в водные объекты для водопользователей».
9. Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе».
10. Градостроительный кодекс РФ от 29.12.2004 № 190-ФЗ.
11. Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».
12. Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ.
13. Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления».



Установлены особенности перехода субъектов РФ к новой системе обращения с ТКО

ДОКУМЕНТ

Федеральный закон от 25.12.2018 № 483-ФЗ

«О внесении изменений в статью 29.1 Федерального закона "Об отходах производства и потребления"»

Законом, в частности, определяется:

- ▶ порядок деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ в случае признания конкурсного отбора несостоявшимся или при досрочном прекращении деятельности регионального оператора по обращению с ТКО;
- ▶ возможность использования объектов размещения ТКО, введенных в эксплуатацию до 1 января 2019 года и не имеющих необходимой документации, предусмотренной законодательством РФ;
- ▶ возможность не применять положения Федерального закона «Об отходах производства и потребления» до 1 января 2022 года на территориях Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя.

Росприроднадзор разъяснил применение коэффициента 1,04

ДОКУМЕНТ

Письмо Росприроднадзора от 21.12.2018 № ВС-06-02-31/28928

«О применении коэффициента 1,04»

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 29.06.2018 № 758 в 2019 году применяются ставки платы за НВОС (за отчетный период с 1 января по 31 декабря 2019 года), утвержденные постановлением Правительства РФ от 13.09.2016 № 913, установленные на 2018 год (за отчетный период с 1 января по 31 декабря 2018 года), с использованием дополнительного к иным коэффициентам коэффициента 1,04. ■