

Государственный экологический надзор

Как отмечает С.А. Боголюбов, несмотря на различное стимулирование общественного, муниципального, производственного и иных форм экологического контроля, государственный контроль продолжает преобладать. Это происходит и в результате сложившихся традиций, и в силу того, что природные ресурсы России, в том числе из-за обширности ее территории, требуют централизованного управления, планомерного изучения и рационального использования [1].

Под государственным экологическим надзором понимаются деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями и гражданами требований, установленных в соответствии с международными договорами Российской Федерации, Федеральным законом «Об охране окружающей среды», другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации в области охраны окружающей среды, посредством организации и проведения проверок указанных лиц, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, и деятельность уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния соблюдения обязательных требований при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами своей деятельности (пункт 1 статьи 65 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

В числе основных принципов охраны окружающей среды предусматривается независимость государственного экологического надзора (статья 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

Государственный экологический надзор включает в себя: государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр; государственный земельный надзор; государственный надзор в области обращения с отходами; государственный надзор в области охраны атмосферного воздуха; государственный надзор в области использования и охраны водных объектов; государственный экологический надзор на континентальном шельфе Российской Федерации; государственный экологический надзор во внутренних морских водах и в территориальном море Российской Федерации; государственный экологический надзор в исключительной экономической зоне Российской Федерации;

государственный экологический надзор в области охраны озера Байкал; федеральный государственный лесной надзор (лесную охрану); федеральный государственный надзор в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания; федеральный государственный контроль (надзор) в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов; федеральный государственный охотничий надзор; государственный надзор в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий; государственный надзор за соблюдением требований к обращению озоноразрушающих веществ.

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.

Государственный экологический надзор осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти (федеральный государственный экологический надзор) и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (региональный государственный экологический надзор) (далее - органы государственного надзора) согласно их компетенции в соответствии с законодательством Российской Федерации в порядке, установленном соответственно Правительством Российской Федерации и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

В случае, если при строительстве, реконструкции объектов капитального строительства предусмотрено осуществление государственного строительного надзора, государственный экологический надзор осуществляется в рамках государственного строительного надзора органами исполнительной власти, уполномоченными на осуществление государственного строительного надзора, в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности.

К отношениям, связанным с осуществлением государственного экологического надзора, организацией и проведением проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, применяются положения Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»^[2] (статья 65 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

Плановые проверки проводятся не чаще чем один раз в три года (часть 2 статьи 9 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»).

Основанием для проведения внеплановой проверки является:

1) истечение срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований и (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами;

2) поступление в органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля обращений и заявлений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о следующих фактах:

а) возникновение угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

б) причинение вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, а также возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

в) нарушение прав потребителей (в случае обращения граждан, права которых нарушены);

3) приказ (распоряжение) руководителя органа государственного контроля (надзора), изданный в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и на основании требования прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям (часть 2 статьи 10 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»).

Согласно статье 65 Федерального закона «Об охране окружающей среды», государственный экологический надзор организуется и осуществляется с учетом категорий объектов хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами, и с учетом перечня нарушений законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды, представляющих угрозу причинения вреда окружающей среде.

Критерии и (или) показатели негативного воздействия объектов хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, на основании которых устанавливаются для целей государственного экологического надзора категории хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами, и перечень нарушений законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды, представляющих угрозу причинения вреда окружающей среде, устанавливаются Правительством Российской Федерации.

В настоящее время действует постановление Правительства Российской Федерации от 31.03.2009 № 285 «О перечне объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю» [3]. В соответствии с указанным постановлением, объектами, подлежащими федеральному государственному

экологическому контролю являются:

1. Объекты хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности, находящиеся в ведении Российской Федерации: а) объекты, относящиеся к федеральным энергетическим системам, федеральным транспорту, путям сообщения, линиям связи, включая телекоммуникационные сети, а также линейные объекты, обеспечивающие деятельность субъектов естественных монополий; б) объекты, связанные с использованием атомной энергии, обеспечением обороны и безопасности государства, относящиеся к оборонному производству, включая объекты, находящиеся в границах внутренних контролируемых и (или) запретных зон, а также обеспечивающие космическую деятельность; в) объекты, относящиеся к производству ядовитых веществ и наркотических средств; г) объекты, расположенные на континентальном шельфе Российской Федерации и (или) в пределах исключительной экономической зоны Российской Федерации; д) объекты, оказывающие негативное воздействие на подлежащие особой охране: объекты, включенные в Список всемирного культурного наследия и Список всемирного природного наследия, особо охраняемые природные территории федерального значения, а также природные комплексы, подпадающие под действие международных договоров Российской Федерации; природные объекты Байкальской природной территории.
2. Объекты хозяйственной и иной деятельности, способствующие трансграничному загрязнению окружающей среды и оказывающие негативное воздействие на окружающую среду.
3. Объекты, подлежащие федеральному государственному контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов в соответствии с критериями, установленными постановлением Правительства Российской Федерации от 4 ноября 2006 г. № 640 [\[4\]](#).
4. Объекты, подлежащие государственному лесному контролю и надзору, осуществляемому федеральными органами исполнительной власти в соответствии с Положением об осуществлении государственного лесного контроля и надзора, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июня 2007 г. № 394 [\[5\]](#).
5. Объекты, подлежащие государственному земельному надзору, осуществляемому федеральными органами исполнительной власти в соответствии с Положением о государственном земельном надзоре, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 02.01.2015 № 1 [\[6\]](#).
6. Объекты, подлежащие государственному контролю за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, осуществляемому федеральными органами исполнительной власти в соответствии с Положением о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным

использованием и охраной недр, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 12 мая 2005 г. № 293[7].

7. Объекты хозяйственной и иной деятельности, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду, не указанные в пунктах 1 и 2 настоящего перечня, отнесенные Федеральным законом «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» к категории опасных производственных объектов.

Важно отметить, что с 1 января 2019 года вступает в силу пункт 9 статьи 65 Федерального закона «Об охране окружающей среды», согласно которому, в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах IV категории (опасные производственные объекты низкой опасности)[8], плановые проверки не проводятся[9].

Постановлением Правительства Российской Федерации[10] утвержден Перечень нарушений законодательства в области охраны окружающей среды, представляющих угрозу причинения вреда окружающей среде, для целей государственного экологического надзора. В этот перечень входят следующие нарушения:

1. Осуществление хозяйственной и иной деятельности без разрешительных документов, на основании которых допускается осуществление указанной деятельности, в пределах установленных нормативов допустимого воздействия на окружающую среду, наличие которых является обязательным в соответствии с законодательством в области охраны окружающей среды.
2. Осуществление хозяйственной и иной деятельности на основании разрешительных документов, указанных в пункте 1 настоящего перечня, с превышением установленных нормативов допустимого воздействия на окружающую среду, наличие которых является обязательным в соответствии с законодательством в области охраны окружающей среды.
3. Нарушение запретов в отношении осуществления хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду, или невыполнение обязанностей по проведению мероприятий по охране окружающей среды при осуществлении такой деятельности, установленных законодательством в области охраны окружающей среды.

Судебная практика

Федеральный орган экологического надзора, соответствующий орган государственной власти субъекта Российской Федерации, действуя в

публичных интересах, вправе обратиться с иском о возмещении вреда, **причиненного окружающей среде, вне зависимости от того, каким из государственных органов проводились мероприятия по экологическому надзору (контролю) в отношении недропользователя.**

Управление Росприроднадзора обратилось с иском к акционерному обществу о возмещении в денежной форме вреда, причиненного водному объекту - реке вследствие нарушений водного законодательства.

В обоснование иска управление сослалось на результаты плановой выездной проверки, в ходе которой установлено, что в рамках своей хозяйственной деятельности лицо осуществляет пользование поверхностным водным объектом - рекой, производя сброс сточных вод в концентрациях, превышающих установленные лимиты, что приводит к вторичному загрязнению вод, постепенной деградации существующей в водоеме экологической системы.

Возражая на иск, ответчик заявил, что иск подан неуполномоченным лицом.

Удовлетворяя исковые требования, суд отклонил названный довод общества, отметив следующее.

Согласно положениям пункта 1 статьи 65 Закона об охране окружающей среды государственный экологический контроль (надзор) осуществляется посредством федерального государственного экологического контроля (надзора), осуществляемого Росприроднадзором и его территориальными органами, а также посредством регионального государственного экологического контроля (надзора), осуществляемого уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В соответствии со статьями 5 и 6 Закона об охране окружающей среды предъявление исков о возмещении вреда окружающей среде, причиненного в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, входит в полномочия как органов государственной власти Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, так и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Предъявляя иски о возмещении вреда, органы, осуществляющие государственный экологический контроль (надзор), действуют не в собственном, а в публичном интересе, в связи с чем их процессуальное положение определяется по правилам статьи 53 АПК РФ, статьи 46 ГПК РФ.

В качестве федерального органа исполнительной власти Росприроднадзор и его территориальные (межрегиональные) органы осуществляют федеральный государственный экологический надзор. Как следовало из действовавшего на момент подачи иска положения о территориальном органе Росприроднадзора (истца), данный орган осуществляет отдельные функции федерального органа на территории Сибирского федерального округа, в акваториях внутренних морских вод, в территориальном море, в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе Российской Федерации, а также является территориальным органом Росприроднадзора регионального уровня, осуществляющим отдельные функции

Росприроднадзора на территории Новосибирской и Омской областей.

Поскольку объект, оказывающий негативное воздействие на окружающую среду, являлся объектом федерального экологического надзора, данный орган правомерно обратился с иском о возмещении вреда, действуя в публичном интересе.

Отклоняя доводы о том, что надлежащим истцом по иску о возмещении вреда мог выступать только орган регионального государственного экологического контроля (надзора), выявивший соответствующее нарушение, суд также отметил, что предъявление требований к субъекту федерального надзора, который причинил вред объекту регионального надзора, не может привести к негативным правовым последствиям, поскольку по смыслу положений пункта 22 статьи 46 Бюджетного кодекса Российской Федерации платежи по искам о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, а также платежи, уплачиваемые при добровольном возмещении вреда, причиненного окружающей среде, во всяком случае подлежат зачислению в доход соответствующего бюджета независимо от того, каким лицом было предъявлено требование.

Источник: [Обзор судебной практики по вопросам применения законодательства об охране окружающей среды \(утверждён Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 24.06.2022\)](#)

[1] [Боголюбов С.А. Право и единая государственная экологическая политика // Журнал российского права. 2011. № 3.](#)

[2] [Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля \(надзора\) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2008. № 52. Ст. 6249.](#)

[3] [Постановление Правительства Российской Федерации от 31.03.2009 № 285 «О перечне объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю» // СЗ РФ. 2009. № 14. Ст. 1668.](#)

[4] [Постановление Правительства Российской Федерации от 04.11.2006 № 640 «О критериях 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» // СЗ РФ. 2006. № 45. Ст. 4713.](#)

[5] [Постановление Правительства Российской Федерации от 22.06.2007 № 394 «Об утверждении Положения об осуществлении федерального государственного лесного надзора \(лесной охраны\)» // СЗ РФ. 2007. № 27. Ст. 3282.](#)

[6] [Постановление Правительства Российской Федерации от 02.01.2015 № 1 «Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре» // СЗ РФ. 2015. № 2. Ст. 514.](#)

[7] [Постановление Правительства Российской Федерации от 12.05.2005 № 293 «Об утверждении Положения о государственном надзоре за геологическим изучением,](#)

[рациональным использованием и охраной недр](#) // СЗ РФ. 2005. № 20. Ст. 1885.

[8] «Опасные производственные объекты в зависимости от уровня потенциальной опасности аварий на них для жизненно важных интересов личности и общества подразделяются в соответствии с критериями, указанными в приложении 2 к настоящему Федеральному закону, на четыре класса опасности: I класс опасности - опасные производственные объекты чрезвычайно высокой опасности; II класс опасности - опасные производственные объекты высокой опасности; III класс опасности - опасные производственные объекты средней опасности; IV класс опасности - опасные производственные объекты низкой опасности» (пункт 3 статьи 2 [Федерального закона от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»](#)).

[9] [Федеральный закон от 21.07.2014 № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»](#) // СЗ РФ. 2014. № 30. Ст. 4220.

[10] [Постановление Правительства Российской Федерации от 19.11.2012 № 1193 «Об утверждении перечня нарушений законодательства в области охраны окружающей среды, представляющих угрозу причинения вреда окружающей среде, для целей государственного экологического надзора»](#) // СЗ РФ. 2012. № 48. Ст. 6701.

Источник: <https://alexeyborisov.ru/text/335/>