Приложение к приказу

министерства природных ресурсов и экологии Новосибирской области

от \_\_\_\_\_\_\_\_\_ 2020 № \_\_\_\_\_

**Обзор**

**правоприменительной практики при осуществлении министерством природных ресурсов и экологии Новосибирской области регионального государственного экологического надзора за 2019 год**

Министерство природных ресурсов и экологии Новосибирской области (далее - министерство) является областным исполнительным органом государственной власти Новосибирской области, осуществляющим на территории Новосибирской области региональный государственный экологический надзор при осуществлении хозяйственной и (или) иной деятельности с использованием объектов, подлежащих государственному экологическому надзору, за исключением объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору, включая:

- государственный надзор в области охраны атмосферного воздуха на объектах хозяйственной и иной деятельности, подлежащих региональному государственному экологическому надзору;

- государственный надзор в области обращения с отходами на объектах хозяйственной и (или) иной деятельности, подлежащих региональному государственному экологическому надзору;

- региональный государственный надзор в области использования и охраны водных объектов, за исключением водных объектов, подлежащих федеральному государственному надзору, а также за соблюдением особых условий водопользования и использования участков береговой полосы (в том числе участков примыкания к гидроэнергетическим объектам) в границах охранных зон гидроэнергетических объектов, расположенных на водных объектах, подлежащих региональному государственному надзору за их использованием и охраной;

- региональный государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр в отношении участков местного значения;

- государственный надзор за соблюдением требований к обращению озоноразрушающих веществ, за исключением деятельности с использованием объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору;

- государственный надзор в сфере охраны и использования особо охраняемых природных территорий регионального значения при осуществлении регионального государственного экологического надзора;

- государственный надзор в области обеспечения санитарной (горно-санитарной) охраны природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов при осуществлении в пределах своей компетенции государственного надзора в сфере охраны и использования особо охраняемых природных территорий регионального значения.

Перечень нормативных правовых актов, регулирующих осуществление государственного контроля (надзора):

- Конституция Российской Федерации;

- Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ;

- Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ;

- Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»;

- Федеральный закон от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха»;

- Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»;

- Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»;

- Федеральный закон от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах»;

- Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»;

- постановление Правительства Российской Федерации 12.05.2005 № 293 «Об утверждении Положения о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр»;

- постановление Правительства Российской Федерации от 28.08.2015 № 903 «Об утверждении критериев определения объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору»;

- постановление Правительства Российской Федерации от 28.09.2015 № 1029 «Об утверждении критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий»;

- постановление Правительства Российской Федерации от 17.08.2016 № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»;

- постановление Правительства Российской Федерации от 22.11.2017 № 1410 «О критериях отнесения производственных объектов, используемых юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к определенной категории риска для регионального государственного экологического надзора и об особенностях осуществления указанного надзора»;

- постановление Правительства Российской Федерации от 04.11.2006 № 640 «О критериях отнесения объектов к объектам, подлежащим федеральному государственному контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов и региональному государственному контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов»;

- закон Новосибирской области от 13.10.2008 № 264-ОЗ «О разграничении полномочий органов государственной власти Новосибирской области в сфере охраны окружающей среды»;

- закон Новосибирской области от 12.02.1996 № 31-ОЗ «О полномочиях органов государственной власти Новосибирской области в сфере недропользования»;

- закон Новосибирской области от 26.09.2005 № 325-ОЗ «Об особо охраняемых природных территориях в Новосибирской области»;

- закон Новосибирской области от 14.02.2003 № 99-ОЗ «Об административных правонарушениях в Новосибирской области»;

- закон Новосибирской области от 01.07.2015 № 582-ОЗ «О разграничении полномочий органов государственной власти Новосибирской области в области обращения с отходами производства и потребления»;

- постановление Правительства Новосибирской области от 19.06.2018 № 254-п «Об установлении Порядка организации и осуществления регионального государственного экологического надзора на территории Новосибирской области»;

- постановление Правительства Новосибирской области от 03.10.2017 № 383-п «О министерстве природных ресурсов и экологии Новосибирской области»;

- приказ министерства от 12.11.2018 № 1743 «Об утверждении административного регламента исполнения государственной функции по осуществлению регионального государственного экологического надзора»;

- [постановление](consultantplus://offline/ref=2BF5E32B87E9CCEA1583874BD5E1A9D774C0A9491F84D578A564353DDD0FC538F2C6FC69F7ABC5EDE53B9DDE170CFC827FD2651C0036E7A8D4BE176D53L4E) Правительства Новосибирской области от 19.06.2018 № 254-п «Об утверждении Порядка организации и осуществления регионального государственного экологического надзора на территории Новосибирской области»;

- приказа министерства от 08.06.2018 № 595/1 «Об утверждении порядка оформления и содержания заданий, а также результатов мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями при осуществлении регионального экологического надзора».

I. Организация и проведение государственного контроля (надзора) за соблюдением обязательных требований в области охраны окружающей

среды и природопользования

План проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на 2019 год сформирован с учетом положений статьи 8.1 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и Постановления Правительства Российской Федерации от 17.08.2016 № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

Составлению ежегодного плана предшествовала совместная работа отдела государственного экологического надзора и отдела оперативного реагирования - экологической инспекции министерства по формированию проекта ежегодного плана с учетом риск-ориентированного подхода. Проект плана прошел процедуру согласования с прокуратурой Новосибирской области на предмет законности включения в него объектов государственного контроля (надзора).

Утвержденный приказом министерства природных ресурсов и экологии Новосибирской области [от 28.10.2018 №](http://docs.cntd.ru/document/551528333) 1562 план размещен на официальном сайте министерства в телекоммуникационной сети «Интернет».

В 2019 году министерством проведено 106 плановых и 50 внеплановых выездных проверок.

Основаниями для проведения внеплановых проверок послужило:

- истечение срока исполнения предписаний, выданных по результатам проведения проверок обязательных требований - 36 проверок;

- поступление в министерство жалоб и обращений граждан, юридических лиц, содержащих факты возникновения угрозы или непосредственного причинения вреда окружающей среде - 14 проверок.

В течение 2019 года в прокуратуру Новосибирской области направлено 27 заявлений о согласовании проверок. Положительные решения о согласовании проведения внеплановых выездных проверок получены более чем в 50% случаев.

Плановые и внеплановые проверки в 2019 году проведены исключительно на основании приказов министра.

Плановые и внеплановые проверки, согласованные с органами прокуратуры, проводились только в форме выездных мероприятий. Выбор формы проверки по контролю за исполнением предписания (документарной или выездной) определялся в каждом конкретном случае и индивидуально в отношении каждого субъекта контроля, исходя из требуемых мероприятий для достижения целей и задач проверки.

В случае выявления при проведении проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя нарушений обязательных требований в области охраны окружающей среды принимались меры по их пресечению в рамках установленных полномочий.

К таким мерам относятся:

- выдача предписаний об устранении выявленных нарушений;

- направление информации в органы прокуратуры, иные правоохранительные органы;

- возбуждение производств по делам об административных правонарушениях;

- рассмотрение дел об административных правонарушениях в отношении лиц, допустивших правонарушения, и вынесение в порядке, установленном [КоАП РФ](http://docs.cntd.ru/document/901807667), процессуальных решений.

Кроме того, в соответствии со статьёй 8.3 Федерального закона № 294-ФЗ, министерством осуществлялись мероприятия по контролю без взаимодействия с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями.

Мероприятия по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями проводились министерством в целях предотвращения, выявления и пресечения нарушений природоохранного законодательства и направлены на пресечение возможных нарушений и контроль за проведением работ в рамках обеспечения соблюдения природоохранного законодательства Российской Федерации посредством рейдовых осмотров, (обследований) территорий, особо охраняемых природных территорий регионального значения, акваторий водоемов (в том числе водоохранных зон водных объектов, подлежащих региональному государственному экологическому надзору в области использования и охраны водных объектов).

В 2019 году проведено 223 рейдовых осмотра территорий, из них 5 на особо охраняемых природных территориях регионального значения, по результатам проведения которых выявлено 113 правонарушений.

В случае выявления при проведении мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями нарушений обязательных требований принимались меры по пресечению таких нарушений, а именно:

- выдача предостережений о недопустимости нарушения обязательных требований в области охраны окружающей среды;

- направление информации в органы государственной власти, органы местного самоуправления, органы прокуратуры, иные правоохранительные органы;

- проведение административных расследований;

- возбуждение производств по делам об административных правонарушениях;

- рассмотрение дел об административных правонарушениях в отношении лиц, допустивших правонарушения, и вынесение в порядке, установленном [КоАП РФ](http://docs.cntd.ru/document/901807667), процессуальных решений.

В целях устранения выявленных нарушений министерством в 2019 году выдано 209 предписаний.

Обязательным является контроль за выполнением выданных предписаний. Инспекторами министерства отслеживаются сроки исполнения предписаний, проводятся внеплановые проверки в порядке контроля исполнения предписаний, по результатам которых возбуждены и направлены мировым судьям 17 дел об административных правонарушениях по части 1 статьи 19.5 КоАП РФ за невыполнение в установленный срок предписания.

Инспекторы министерства принимали участие в качестве специалистов в 27 проверках инициированных органами прокуратуры.

За 2019 год рассмотрено 119 дел об административных правонарушениях, возбужденных органами прокуратуры, привлечено к административной ответственности 77 должностных и юридических лиц.

Общая сумма наложенных административных штрафов составила 6327 тыс. рублей, в том числе:

- на юридических лиц - 3710 тыс. рублей;

- на должностных лиц - 2613 тыс. рублей;

- на граждан - 4 тыс. рублей.

Общая сумма взысканных штрафов составила 6129,08 тыс. рублей.

Для субъектов малого и среднего предпринимательства применялось правило ст. 4.1.1 КоАП РФ о замене штрафа предупреждением. В 90 случаях в порядке, установленном [статьей 4.1.1 КоАП РФ](http://docs.cntd.ru/document/901807667), назначено административное наказание в виде предупреждения.

В целях предупреждения нарушений юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований в области охраны окружающей среды министерством в 2019 году осуществлялись мероприятия по профилактике нарушений обязательных требований. В рамках указанных мероприятий выдано 158 предостережений о недопустимости нарушения обязательных требований в области охраны окружающей среды.

**Нарушения, выявленные при осуществлении регионального государственного экологического надзора, по которым приняты меры административного воздействия в 2019 году**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| №  п/п | Статья КоАП РФ | Кол-во |
| 1 | ст. 7.3 - Пользование недрами без лицензии на пользование недрами либо с нарушением условий, предусмотренных лицензией на пользование недрами, и (или) требований утвержденных в установленном порядке технических проектов | 45 |
| 2 | ст. 7.6 - Самовольное занятие водного объекта или пользование им с нарушением установленных условий | 10 |
| 3 | ст. 8.1 - Несоблюдение экологических требований при планировании, технико-экономическом обосновании проектов, проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации предприятий, сооружений или иных объектов | 37 |
| 4 | ст. 8.2 - Несоблюдение требований в области охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления | 83 |
| 5 | ст. 8.5 - Сокрытие или искажение экологической информации | 42 |
| 6 | ст. 8.13 - Нарушение правил охраны водных объектов | 1 |
| 7 | ст. 8.14 - Нарушение правил водопользования | 6 |
| 8 | ст. 8.21 - Нарушение правил охраны атмосферного воздуха | 34 |
| 9 | ст. 8.41 - Невнесение в установленные сроки платы за негативное воздействие на окружающую среду | 27 |
| 10 | ст. 8.42 - Нарушение специального режима осуществления хозяйственной и иной деятельности на прибрежной защитной полосе водного объекта, водоохранной зоны водного объекта либо режима осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения | 2 |
| 11 | ст. 8.46 - Невыполнение или несвоевременное выполнение обязанности по подаче заявки на постановку на государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, представлению сведений для актуализации учетных сведений | 10 |
| 12 | ч. 1 ст. 19.5 - Невыполнение в установленный срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), муниципальный контроль, об устранении нарушений законодательства | 17 |

*Работа с заявлениями и обращениями граждан*

Работа с заявлениями, обращениями граждан, содержащими сведения о нарушениях обязательных требований в области охраны окружающей среды, причинении вреда или угрозе причинения вреда окружающей среде, проводилась в порядке, установленном положениями [Федерального закона от 02.05.2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»](http://docs.cntd.ru/document/901978846).

За 2019 год поступило 671 обращение граждан и юридических лиц, более трети из них в части нарушения требований в области обращения с отходами, 145 – в части нарушения в области охраны атмосферного воздуха.

Анализ поступивших обращений показал, что наибольшую озабоченность, по-прежнему, вызывают вопросы несоблюдения экологических требований при обращении с отходами и нарушения в области охраны атмосферного воздуха, водных объектов.

Основной проблемой при рассмотрении обращений граждан является то обстоятельство, что большинство обращений не содержит конкретных данных о лице, нарушающем требования природоохранного законодательства, что затрудняет организацию проведения мероприятий по контролю.

II. Правоприменительная практика соблюдения обязательных требований

*1. Типичные нарушения, выявленные в ходе проверок*

Наиболее часто встречаются следующие нарушения:

1. В области обращения с отходами производства и потребления:

- несоблюдение экологических требований при обращении с отходами производства и потребления;

- отсутствие учета образовавшихся, утилизированных, обезвреженных, переданных другим лицам или полученных от других лиц, а также размещенных отходов, учет отходов с нарушением установленного порядка;

- отсутствие подтверждения отнесения отходов к конкретному классу опасности в установленном порядке;

- осуществление сброса отходов производства и потребления на почву;

- нарушение правил обращения с отработанными ртутьсодержащими лампами, в том числе отсутствие приказов о назначении ответственных лиц за обращение с ртутьсодержащими лампами, учета ртутьсодержащих ламп, договоров со специализированными организациями, предоставляющими услуги по сбору, транспортировке, обезвреживанию, отработанных ртутьсодержащих ламп, инструкции по организации сбора, накопления, использования, обезвреживания, транспортирования и размещения отработанных ртутьсодержащих ламп применительно к конкретным условиям, места накопления отработанных ртутьсодержащих ламп, включая использование специальной тары для накопления поврежденных отработанных ртутьсодержащих ламп;

- неисполнение обязанности по заключению договоров на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами с региональным оператором по обращению с твердыми коммунальными отходами.

2. В области охраны атмосферного воздуха:

- отсутствие инвентаризации стационарных источников выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух либо ее корректировки;

- отсутствие разработанных в установленном порядке нормативов предельно допустимых выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух;

- осуществление выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в отсутствие расчета нормативов допустимых выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух;

- непроведение в полном объеме производственного контроля за соблюдением установленных нормативов выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в соответствии с утвержденным планом-графиком, включенным в программу производственного экологического контроля;

- эксплуатация пылегазоулавливающих установок с нарушением Правил эксплуатации установок очистки газа, утвержденных Приказом Минприроды России от 15.09.2017 № 498.

3. В области использования и охраны водных объектов:

- нарушение условий водопользования установленных в документах, на основании которых возникает право пользования водными объектами (договоры, решения);

- нарушение требований к охране водных объектов, которые могут повлечь их загрязнение, засорение и (или) истощение;

- самовольное пользование водными объектами.

4. В области недропользования:

- добыча полезных ископаемых без лицензии на право пользования недрами или с нарушением условий, предусмотренных лицензионными соглашениями к лицензиям на право пользования недрами, в том числе пользование недрами без заключения государственной экспертизы запасов полезных ископаемых;

- непредставление либо несвоевременное представление отчетности.

*2. Проблемы и противоречия в законодательстве и предложения по совершенствованию законодательства*

По-прежнему является проблемным вопрос разграничения полномочий по осуществлению государственного экологического надзора на федеральном и региональном уровнях. Так, остается неясным порядок проведения проверки в отношении организации, эксплуатирующей в процессе своей деятельности объекты, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду, поставленные на учет и в федеральный, и в региональный государственные реестры объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду.

Проведение проверок в отношении одного и того же лица федеральными и региональными надзорными органами противоречат принципу защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), определенного пунктом 5 статьи 3 Федерального закона № 294-ФЗ о недопустимости проведения в отношении одного юридического лица или одного индивидуального предпринимателя несколькими органами государственного контроля (надзора) проверок исполнения одних и тех же обязательных требований.

С 2016 года проведение плановых проверок осуществляется с применением риск-ориентированного подхода, т.е. только в отношении субъектов надзора, которые имеют объекты негативного воздействия. Введение в действие указанного подхода привело к тому, что в настоящее время невозможно включить в план проверок юридических лиц, имеющих лицензии на геологическое изучение, разведку и добычу недр на участках недр местного значения, поскольку у них отсутствуют объекты, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду. Отсутствие надзорных мероприятий в отношении вышеуказанных хозяйствующих субъектов не позволяет в полном объеме реализовать полномочия министерства по региональному государственному экологическому надзору в части надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр в отношении участков недр местного значения. Данное обстоятельство может привести к халатному отношению природопользователей к соблюдению действующего законодательства Российской Федерации, увеличению количества совершаемых правонарушений, что негативно отразится на состоянии окружающей среды.

До настоящего времени не решен вопрос относительно одной из наиболее актуальных проблем, касающейся привлечения к ответственности за сброс отходов в неустановленном месте (несанкционированные свалки). Абзацем 1 частью 2 статьи 51 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» установлен запрет на сброс отходов производства и потребления, в том числе радиоактивных отходов, в поверхностные и подземные водные объекты, на водосборные площади, в недра и на почву. Несоблюдение требований в области охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления влекут административную ответственность, предусмотренную статьей 8.2 КоАП РФ. Согласно ГОСТ 27593-88 почва – это самостоятельное естественно-историческое органоминеральное природное тело, возникшее на поверхности земли в результате длительного воздействия биотических, абиотических и антропогенных факторов, состоящее из твердых минеральных и органических частиц, воды и воздуха и имеющее специфические генетико-морфологические признаки, свойства, создающие для роста и развития растений соответствующие условия. При выявлении сброса отходов производства и потребления на почву для привлечении к административной ответственности по ст. 8.2. КоАП РФ необходимо доказать, что объект, на который произошел сброс отходов, является почвой. В случае, если сброс отходов произведен на земельный участок, на котором отсутствует плодородный слой (например – асфальт), то нарушением, предусмотренным ст. 8.2. КоАП РФ, данный факт являться не будет. Учитывая изложенное, необходимо абзац 1 пункта 2 статьи 51 Федерального закона № 7-ФЗ дополнить текстом следующего содержания: «и иные земельные участки, не предназначенные для этих целей».

Также до сих пор одной из проблем применения положений главы 7 КоАП РФ является ограниченность срока давности привлечения к административной ответственности (по общему правилу – 2 месяца), в частности, при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 7.6 КоАП РФ. Правоприменительная практика показала, что двухмесячного срока давности привлечения к административной ответственности в данных случаях объективно недостаточно, поскольку с учетом специфики, присущей этим нарушениям, требуется осуществление процессуальных действий, требующих значительных временных затрат, для выявления и надлежащей фиксации правонарушения, установления виновного лица. При этом следует иметь ввиду, что такие правонарушения не являются длящимися. Установление годичного срока давности для данной категории нарушений в значительной мере позволило бы решить этот проблемный вопрос.

Ощутимый вклад в результативность надзорной деятельности могло бы внести наделение надзорных органов полномочиями по обращению в суды по вопросам понуждения к исполнению выданных предписаний, обязании устранить выявленные нарушения (о ликвидации свалки, о получении разрешительной документации и т.д.), что позволит повысить уровень оперативности и результативности мер, принимаемых в отношении неисполненных предписаний.