

ЗЕМЕЛЬНОЕ ПРАВО, ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ ПРАВО, ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО, АГРАРНОЕ ПРАВО

УДК 349.6

DOI: 10.19073/2658-7602-2019-16-2-170-174

К ВОПРОСУ О ГРУБЫХ НАРУШЕНИЯХ, ДОПУСКАЕМЫХ ДОЛЖНОСТНЫМИ ЛИЦАМИ В ХОДЕ ПРОВЕДЕНИЯ ПЛАНОВЫХ ВЫЕЗДНЫХ ПРОВЕРОК ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО НАДЗОРА В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ АТМОСФЕРНОГО ВОЗДУХА

ГАЕВСКАЯ Екатерина Юрьевна*

✉ ekaterinagaevskay@yandex.ru

Ул. Комсомольская, 23, Екатеринбург, 620137, Россия

***Аннотация.** В научной статье рассматриваются спорные аспекты осуществления государственного экологического надзора за охраной атмосферного воздуха. Автор акцентирует внимание на таких грубых нарушениях, допускаемых при проведении проверок, как: несвоевременность представления акта проверки проверяемому лицу; получение результатов анализов проб выбросов в атмосферный воздух за пределами периода проверки; изменение перечня должностных лиц, уполномоченных на проведение проверки, непосредственно в ходе ее проведения. В статье анализируется не только теоретическая (нормативные правовые акты), но и практическая (судебная практика) стороны рассматриваемой проблемы. Исследуется вопрос о возможности признания тех либо иных нарушений, допущенных в ходе проведения выездных проверок, основаниями для признания результатов проверки недействительными. Формулируется вывод о нецелесообразности внесения изменений в действующее законодательство, подчеркивается необходимость издания на уровне Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации разъяснительного документа по вопросам осуществления государственного экологического надзора, содержащего ответы на обозначенные вопросы.*

***Ключевые слова:** государственный экологический надзор, грубые нарушения проведения проверок, охрана атмосферного воздуха, атмосферный воздух.*

To the Question of Gross Violations of Planned On-site Inspections in the Implementation of State Environmental Supervision in the Field of Atmospheric Air Protection

Gaevskaya Ekaterina Yu.**

✉ ekaterinagaevskay@yandex.ru

23 Komsomolskaya st., Yekaterinburg, 620137, Russia

***Abstract.** This article deals with the controversial aspects of the implementation of the state ecological supervision of protection of atmospheric air. The Author focuses on gross violations of inspections: late submission of the inspection report to the inspected person, legality of obtaining results of tests of emissions into atmospheric*

* Доцент кафедры земельного и экологического права Уральского государственного юридического университета, кандидат юридических наук, доцент.

** Docent of the Department of Land and Ecological Law at Ural State Law University, Candidate of Legal Sciences, Docent.

air outside the inspection period, and the question about the possibility of changes in the list of officials authorized to conduct the inspection during the inspection. The presented scientific article analyzes not only theoretical aspect (normative legal acts), but also practical aspect (judicial practice) on the considered problems. The analysis of the existing normative legal acts and judicial practice allows the Author to formulate conclusions about the possibility of recognizing violations committed by inspectors during on-site inspections as grounds for invalidating the results of the audit. At the conclusion of the article the author formulates the conclusion about the absence of necessary amendments to existing legislation and it is spoken about need of the edition at the level of the Ministry of natural resources and ecology of the Russian Federation of the explanatory provision concerning implementation of the state ecological supervision formulating answers to the considered disputable aspects.

Keywords: *state ecological supervision, gross violations of carrying out checks, protection of atmospheric air, atmospheric air.*

Вопросам осуществления государственного экологического надзора на федеральном и региональном уровнях посвящено множество научных статей. Среди ученых, занимающихся данной проблемой, можно назвать Л. А. Белых, С. Г. Бывальцеву [1, с. 133–136], В. В. Круглова, Д. В. Осинцева [2, с. 5–10], А. П. Лернер [3, с. 777–783], Р. Н. Салиеву [4, с. 89–93], Е. А. Шарковскую [5, с. 152–158], А. Е. Ястребова [6, с. 76–82] и др. Однако научные статьи, посвященные признанию результатов проверок недействительными, найти сложно.

А ведь при осуществлении государственного экологического надзора часто возникает вопрос, возможно ли расценивать в качестве грубых нарушений, влекущих недействительность результатов проведения проверки должностных лиц Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (далее – Росприроднадзор), те либо иные нарушения, допущенные в ходе проверки.

Остановимся на четырех проблемных аспектах, порождающих не только судебные споры, но и научные дискуссии по поводу толкования правовых норм, регулирующих вопросы осуществления государственного экологического надзора.

1. Возможно ли рассматривать в качестве грубого нарушения несвоевременность представления акта проверки проверяемому лицу?

В соответствии с п. 6 ч. 2 ст. 20 Федерального закона от 26 января 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (ред. от 27 декабря 2018 г.)¹ (далее – Федеральный закон № 294-ФЗ) к грубым нарушениям, влекущим недействительность результатов проверки, относится нарушение тре-

бований, предусмотренных ч. 4 ст. 16 Федерального закона № 294-ФЗ (в части непредставления акта проверки).

Пунктом 7 ст. 18 Федерального закона № 294-ФЗ установлена обязанность должностных лиц органа государственного контроля (надзора) знакомить руководителя, иное должностное лицо или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя с результатами проверки.

Акт проверки должен быть оформлен непосредственно после завершения проверки в двух экземплярах, один из которых с копиями приложений вручается руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю юридического лица, индивидуальному предпринимателю, его уполномоченному представителю под расписку об ознакомлении либо об отказе в ознакомлении с актом проверки (ч. 4 ст. 16 Федерального закона № 294-ФЗ). Исключение из данного правила предусмотрено ч. 5 ст. 16 рассматриваемого Федерального закона, о чем будет сказано ниже.

Следует отметить, что ни законодательство, ни разъяснительные положения органов государственной власти сроки направления акта о проведении проверки не устанавливают. Однако анализ правовых положений, закрепленных в ч. 4 ст. 16 Федерального закона № 294-ФЗ, показывает, что оформление и вручение акта проверки проверяемому лицу должно быть осуществлено непосредственно после завершения проверки, т. е. в тот же день либо через день после окончания сроков проведения проверки. В случае отсутствия лиц, которым должен быть вручен акт, направить акт заказным почтовым отправлением

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6249 ; 2018. № 53, ч. 1, ст. 8437.

следует непосредственно после завершения проверки. Данная позиция подтверждается и судебной практикой (постановление от 1 февраля 2016 г. по делу № 5-38/2016; судебный участок № 24 Центрального района г. Хабаровска)².

Если же непосредственно после завершения проверки, т. е. в тот же день либо через день после окончания сроков проверки, акт проверки не вручен руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю юридического лица, индивидуальному предпринимателю, его уполномоченному представителю, то это следует признавать грубым нарушением, влекущим за собой недействительность результатов проверки.

Вывод о том, что несвоевременное представление акта проверки является грубым нарушением, влекущим отмену результатов проверки, подтверждается также судебной практикой (постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 10 декабря 2015 г. № Ф02-6478/2015 по делу № А19-1790/2015; постановление Хабаровского краевого суда от 18 ноября 2016 г. по делам № 4а-172/2016 и № 4а-171/2016; постановление Хабаровского краевого суда от 3 ноября 2015 г. по делу № 4а-676/2015; определение Ивановского областного суда от 26 сентября 2012 г. по делу № 22-1829)³.

2. Является ли законным получение результатов анализов проб выбросов за пределами срока проведения проверки?

В соответствии с ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 294-ФЗ по результатам проверки должностными лицами органа государственного контроля (надзора), проводящими проверку, составляется акт проверки по установленной форме в двух экземплярах. Часть 5 ст. 16 Федерального закона № 294-ФЗ устанавливает, что, если для составления акта проверки необходимо получить заключения по результатам проведенных исследований, испытаний, специальных расследований, экспертиз, акт проверки составляется в срок, не превышающий трех рабочих дней после завершения мероприятий по контролю (надзору).

Анализ названных правовых норм позволяет сделать вывод, что результаты проведенных в рамках проверки исследований и анализов могут быть получены проверяющим органом и по-

сле окончания срока проверки, в течение трех дней после завершения проверочных мероприятий при условии, что акт проверки, содержащий все итоговые выводы и результаты таких мероприятий, будет составлен не позднее трех дней после окончания срока проверки. Данный вывод подтверждается судебной практикой (постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 18 декабря 2017 г. № 08АП-15211/2017 по делу № А75-8305/2017)⁴.

Таким образом, отвечая на вопрос, является ли грубым нарушением, влекущим недействительность результатов плановой выездной проверки, получение результатов анализов проб выбросов за пределами периода проведения проверки, необходимо устанавливать длительность данного периода. Превышение срока на три рабочих дня (в случае необходимости получения заключения по результатам проведенных исследований, испытаний, специальных расследований, экспертиз) должно рассматриваться как грубое нарушение, влекущее нарушение сроков составления акта проверки и недействительность результатов проверки.

Согласно ч. 3 ст. 13 Федерального закона № 294-ФЗ срок проведения выездной плановой проверки может быть продлен руководителем контролирующего органа в исключительных случаях на основании мотивированных предложений должностных лиц, проводящих выездную плановую проверку.

Перечень таких случаев является исчерпывающим, закреплен в обозначенной выше правовой норме и включает проведение сложных и (или) длительных исследований, испытаний, специальных экспертиз, расследований. Необходимость получения результатов стандартного отбора проб воздуха в перечень таких исключительных случаев не входит (данный вывод подтверждается, например, решением Свердловского областного суда от 1 июня 2016 г. № 72-771/2016)⁵.

Продление срока проведения проверки, обусловленное несвоевременным принятием должностными лицами, осуществляющими государственный экологический надзор, мер по отбору проб атмосферного воздуха, можно также признать грубым нарушением. К аналогичным выводам пришел и Омский областной суд

² URL: <https://sudact.ru/>

³ URL: <https://sudact.ru/>

⁴ URL: <https://sudact.ru/>

⁵ URL: <https://sudact.ru/>

(апелляционное определение Омского областного суда от 25 марта 2015 г. по делу № 33-1770/2015)⁶.

В постановлении Арбитражного суда Уральского округа от 28 октября 2016 г. № 09-9702/16 по делу № А60-57650/2015 признается недействительным приказ Росприроднадзора о приостановлении действия разрешения на выброс загрязняющих веществ в атмосферный воздух, поскольку проверка, по результатам которой был издан оспариваемый приказ, была проведена с грубым нарушением⁷.

3. Возможно ли изменение перечня должностных лиц, уполномоченных на проведение проверки, непосредственно в ходе ее проведения?

В соответствии со ст. 14 Федерального закона № 294-ФЗ проверка проводится на основании распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора). В распоряжении или приказе руководителя (заместителя руководителя) указываются фамилии, имена, отчества, должности должностного лица или должностных лиц, уполномоченных на проведение проверки, а также привлекаемых экспертов, представителей экспертных организаций (п. 2 ч. 2 ст. 14).

Действующее законодательство не содержит прямых норм, предусматривающих возможность изменения в ходе проверки установленного приказом (распоряжением) перечня должностных лиц, уполномоченных на проведение проверки, однако не устанавливает и запретов на это. В статье 14 Федерального закона № 294-ФЗ говорится о проведении проверки только должностными лицами, указанными в распоряжении или приказе, но запрета на изменение данного распоряжения либо приказа в законодательстве нет. Таким образом, изменение приказа или распоряжения о проведении проверки возможно в том числе и в отношении перечня должностных лиц, уполномоченных на проведение проверки. Росприроднадзор обязан в данной ситуации издать соответствующий приказ.

4. Доказательственная база негативного вредного воздействия на окружающую среду.

В соответствии с п. 3.14 письма Росприроднадзора от 15 ноября 2012 г. № ВК-03-01-36/15437 «О направлении Методических

рекомендаций по осуществлению государственного надзора за охраной атмосферного воздуха»⁸ при обнаружении неучтенных в инвентаризации источников выбросов или вредных (загрязняющих) веществ факт выброса из них вредных (загрязняющих) веществ нуждается в подтверждении результатами измерений или расчетами по согласованным методикам расчета выбросов.

При этом следует учитывать, что в соответствии с п. 15 постановления Правительства РФ от 16 мая 2016 г. № 422 «Об утверждении Правил разработки и утверждения методик расчета выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух стационарными источниками»⁹ применение методики расчета допускается после ее включения в перечень методик. Расчет выброса со ссылкой на методики расчета, не включенные в соответствии с указанным постановлением Правительства РФ в перечень, следует рассматривать как недопустимое доказательство выброса.

Натурное проведение измерений в целях установления того, является ли неорганизованный объект источником негативного воздействия на окружающую среду, возможно (например, пп. 2.1, 2.2.1 Методического пособия по расчету, нормированию и контролю выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух (введено письмом Ростехнадзора от 24 января 2004 г. № 14-01-333¹⁰) содержат указание на сочетание инструментальных измерений и расчетных формул, учитывающих параметры конкретных неорганизованных источников).

При фиксации факта выбросов вредных (загрязняющих) веществ существенное значение имеет идентификация источника выбросов. Наличие у надзорного органа каких-либо косвенных доказательств негативного воздействия не показывает причинно-следственную связь между этим воздействием и неучтенным источником. Для вменения природопользователю выбросов с неучтенных источников необходимо выявление не только всех потенциальных загрязнителей объекта негативного воздействия.

Надзорный орган обязан установить, не проводятся ли какие-либо работы на территории неучтенного источника, которые сами по себе могут быть источниками выбросов, и определить

⁶ URL: <https://sudact.ru/>

⁷ URL: <https://sudact.ru/>

⁸ Документ опубликован не был.

⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 21, ст. 3018.

¹⁰ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

ответственных за такие выбросы. В соответствии с Федеральным законом от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» (ред. от 29 июля 2018 г.)¹¹ при наличии на территории открытых площадок хранения отходов погрузочных комплексов, проведении работ по погрузке или транспортировке по площадке такие работы будут также являться источниками выбросов.

При этом следует учитывать, что документы, полученные вне рамок проведения проверки, не указанные в акте проверки, не являются допустимыми доказательствами вменяемых проверяемому лицу нарушений.

Заканчивая анализ рассмотренных выше спорных аспектов осуществления государственного экологического надзора в Российской Федерации, необходимо отметить следующее: для сокращения количества судебных споров, возникающих по вопросам проведения проверок, и в целях единообразия судебной практики не требуется вносить изменения в действующее законодательство, следует на уровне Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации издать разъяснение по спорным вопросам осуществления государственного экологического надзора, выявленным практикой.

Список литературы

1. Бельх Л. А., Бывальцева С. Г. Разграничение компетенции органов экологического надзора и прокуратуры в сфере охраны окружающей среды // Бизнес, менеджмент и право. 2013. № 1 (27). С. 133–136.
2. Круглов В. В., Осинцев Д. В. К вопросу об экологических функциях федеральных органов исполнительной власти // Экологическое право. 2008. № 6. С. 5–10.
3. Лернер А. П. Государственный экологический надзор. Проблемы и пути их решения // Электронный вестник Ростовского социально-экономического института. 2015. № 3-4. С. 777–783.
4. Салиева Р. Н. Государственный экологический надзор на региональном уровне: вопросы законодательного обеспечения // Журнал экологии и промышленной безопасности. 2014. № 1-2. С. 89–93.
5. Шарковская Е. А. Региональный государственный экологический надзор в сфере охраны атмосферного воздуха на примере Оренбургской области // Актуальные проблемы правотворчества и правоприменительной деятельности в Российской Федерации : сб. ст. междунар. науч.-практ. конф. Уфа : Омега Сайнс, 2018. С. 152–158.
6. Ястребов А. Е. Государственный экологический надзор в Российской Федерации: состояние и перспективы развития // Вестник государственного и муниципального управления. 2013. № 3. С. 76–82.

References

1. Belykh L. A., Byval'tseva S. G. Razgranichenie kompetentsii organov ekologicheskogo nadzora i prokuratury v sfere okhrany okruzhayushchei sredy [The Delimitation of the Competence of Environmental Authorities and Prosecutors in the Field of Environmental Protection]. *Biznes, menedzhment i pravo – Business, Management and Law*, 2013, no. 1 (27), pp. 133–136.
2. Kruglov V. V., Osintsev D. V. K voprosu ob ekologicheskikh funktsiyakh federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti [On the Issue of Environmental Functions of Federal Executive Bodies]. *Ekologicheskoe pravo – Environmental Law*, 2008, no. 6, pp. 5–10.
3. Lerner A. P. Gosudarstvennyi ekologicheskii nadzor. Problemy i puti ikh resheniya [State Environmental Supervision. Problems and Solutions]. *Elektronnyi vestnik Rostovskogo sotsial'no-ekonomicheskogo instituta – Electronic Bulletin of the Rostov Social and Economic Institute*, 2015, no. 3-4, pp. 777–783.
4. Salieva R. N. Gosudarstvennyi ekologicheskii nadzor na regional'nom urovne: voprosy zakonodatel'nogo obespecheniya [State Environmental Supervision at the Regional Level: Issues of Legislative Support]. *Zhurnal ekologii i promyshlennoi bezopasnosti – Journal of Ecology and Industrial Safety*, 2014, no. 1-2, pp. 89–93.
5. Sharkovskaya E. A. Regional'nyi gosudarstvennyi ekologicheskii nadzor v sfere okhrany atmosfernogo vozdukha na primere Orenburgskoi oblasti [Regional State Environmental Supervision in the Field of Air Protection on the Example of the Orenburg Region]. *Aktual'nye problemy pravotvorchestva i pravoprimenitel'noi deyatel'nosti v Rossiiskoi Federatsii – Actual Problems of Lawmaking and Law Enforcement in the Russian Federation*. Ufa, Omega Science Publ., 2018, pp. 152–158.
6. Yastrebov A. E. Gosudarstvennyi ekologicheskii nadzor v Rossiiskoi Federatsii: sostoyanie i perspektivy razvitiya [State Environmental Supervision in the Russian Federation: State and Development Prospects]. *Vestnik gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya – Journal of Public and Municipal Administration*, 2013, no. 3, pp. 76–82.

¹¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 18, ст. 2222.