

**Доклад заместителя начальника отдела государственного
экологического надзора по Вологодской области О.Н. Сухаревой на
тему:
«Обзор изменений законодательства РФ в сфере КНД»**

Обзор изменений законодательства в сфере контрольно-надзорной деятельности, которые с 01.07.2021 определяют правоприменительную практику Управления. Речь пойдет о законе, принятом в рамках масштабной реформы сферы КНД.

Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», вступил в силу с 01.07.2021 и установил новый порядок организации и осуществления государственного и муниципального контроля.

Переняв некоторые положения из ранее действующего Закона № 294-ФЗ № 248-ФЗ внес ряд нововведений:

- процессуальные основы осуществления государственного и муниципального контроля (надзора);
- основной акцент на профилактических мероприятиях;
- дополнен перечень контрольно-надзорных мероприятий;
- новая модель управления рисками;
- цифровизацию контроля.

248-ФЗ Закон более подробно чем ранее действующее законодательство раскрывает статус контрольных (надзорных) органов, права и обязанности инспектора, определяет виды и порядок осуществления профилактических и контрольных (надзорных) мероприятий.

Закон № 248-ФЗ устанавливает важнейший принцип приоритета профилактики при осуществлении контрольно-надзорной деятельности, устанавливая новую линейку из семи профилактических мероприятий (это - информирование, обобщение правоприменительной практики, меры стимулирования добросовестности, объявление предостережения, консультирование, самообследование, профилактический визит).

Главным инструментом контрольного (надзорного) органа, по смыслу нового Закона, является контрольно-надзорное мероприятие, которое представляет собой комплекс взаимосвязанных действий, включающих контрольно-надзорные действия, предусмотренные законом, совершаемые контрольным (надзорным) органом в целях оценки соблюдения контролируемыми лицами обязательных требований. Таких мероприятий предусмотрено девять: 7 мероприятий со взаимодействием с контролируемыми лицами (контрольная закупка, мониторинговая закупка, выборочный контроль, инспекционный визит, рейдовый осмотр, документарная проверка, выездная проверка) и 2 мероприятия без взаимодействия (наблюдение за соблюдением обязательных требований и выездное обследование). Контрольные (надзорные) мероприятия, за исключением контрольных (надзорных) мероприятий без взаимодействия, могут проводиться на плановой и внеплановой основе только путем

совершения инспектором и лицами, привлекаемыми к проведению контрольного (надзорного) мероприятия, следующих контрольных (надзорных) действий: осмотр; досмотр; опрос; получение письменных объяснений; истребование документов; отбор проб (образцов); инструментальное обследование; испытание; экспертиза; эксперимент.

Новые виды контроля потребуют меньшего количества издержек со стороны контролируемых лиц, а также помогут сократить время взаимодействия с контролерами или вовсе избежать контактов. К примеру, инспекционный визит и выездную проверку можно будет проводить с использованием средств дистанционного взаимодействия, в том числе посредством аудио- или видеосвязи (ст. 56 Закона № 248-ФЗ).

Новый Закон затронул вопросы, ранее не урегулированные в действующем Законе № 294-ФЗ. Так, Законом предусмотрена возможность предоставления отсрочки исполнения решений, принимаемых по результатам контрольных (надзорных) мероприятий, на срок до одного года (ст. 93 Закона № 248-ФЗ). Закон определил действия контрольного (надзорного) органа, в случае поступления возражений контролируемого лица в отношении акта контрольного (надзорного) мероприятия – проведение консультаций с оформлением соответствующего протокола, рассмотрение протокола консультаций при принятии решения по результатам проведения контрольного (надзорного) мероприятия и последующее информирование контролируемого лица о результатах рассмотрения (ст. 89 Закона № 248-ФЗ).

Отмечу, что в новом Законе сокращён срок проведения документальной и выездной проверок - не более 10 рабочих дней (п. 7 ст. 72, п. 7 ст. 73 Закона № 248-ФЗ).

Выездная проверка должна проводиться только в исключительных случаях, если у контролера нет возможности удостовериться в полноте и достоверности имеющихся сведений, содержащихся в документах и (или) в объяснениях, полученных от контролируемого лица; невозможно оценить без выезда на место совершения необходимых контрольных (надзорных) действий соответствие деятельности, контролируемого лица и (или) принадлежащих ему и (или) используемых им объектов контроля обязательным требованиям (п. 3 ст. 73 Закона № 248-ФЗ).

В Законе № 248-ФЗ содержится прямой запрет на оценку результативности и эффективности деятельности контрольного (надзорного) органа в зависимости от количества: проведенных профилактических и контрольных мероприятий; выявленных нарушений; лиц, привлеченных к ответственности; количества и размера штрафов, наложенных на контролируемых лиц. Это должно способствовать избавлению от так называемой палочной системы, то есть привести к сокращению проверок и наложенных штрафов (п. 7 ст. 30 Закона № 248-ФЗ).

Закон № 248-ФЗ предусматривает механизмы, применение которых может существенно сократить количество проверок. Например, организация может быть освобождена от проведения плановых проверок при заключении

договора страхования рисков причинения вреда (ущерба) (п. 9 ст. 25 Закона № 248-ФЗ).

Предусмотрено освобождение от плановых контрольных (надзорных) мероприятий в течение срока действия заключения о подтверждении соблюдения обязательных требований, выдаваемого независимой аккредитованной организацией (ст. 54 Закона № 248-ФЗ).

В качестве одного из способов снижения интенсивности контрольно-надзорных мероприятий Закон № 248-ФЗ предлагает мониторинг сведений об объекте контроля на условиях соглашения между контролируемым лицом и контрольным (надзорным) органом. Он может проводиться при помощи дистанционных технических средств, работающих в автоматическом режиме. Такие устройства будут осуществлять фото- и киносъемку, видеозапись, собирать другую информацию для контролирующего органа. А лицо, находящееся под таким мониторингом, будет освобождено от плановых контрольных (надзорных) мероприятий в отношении соблюдения обязательных требований, являющихся предметом такого мониторинга (ст. 96 Закона № 248-ФЗ).

Отдельная глава Закона № 248-ФЗ посвящена обеспечению защиты прав лиц, в отношении которых проводятся контрольные (надзорные) мероприятия. В частности, закон определяет порядок возмещения вреда, если он был причинен в ходе контрольного мероприятия, порядок досудебного обжалования решений и действий контролирующих органов (Правительство Российской Федерации определяет виды контроля, в отношении которых применяется обязательный досудебный порядок рассмотрения жалоб). В законе закреплена возможность признания недействительными результатов любого контрольного (надзорного) мероприятия, проведенного с грубым нарушением требований. Повторное проведение мероприятий после их отмены возможно только по согласованию с прокуратурой (Глава 8, 9, ст. 91 Закона № 248-ФЗ).

Закон закрепил применение риск-ориентированного подхода, который предполагает, что выбор профилактических и контрольных мероприятий, их содержание, объем, интенсивность и другие параметры зависят от оценки рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, если контролируемое лицо нарушит обязательные требования. Соответственно, чем выше такой риск, тем чаще и тщательнее будут проверять (ст. 23 Закона № 248-ФЗ). Виды, периодичность проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий в отношении объектов контроля, отнесенных к определенным категориям риска, определяются положением о виде контроля соразмерно рискам причинения вреда (ущерба).

Концептуальным направлением для нового Закона является цифровизация контрольно-надзорной деятельности. Закон содержит требования об обеспечении осуществления контроля (надзора) в электронном виде – оформление документации, обмен информацией с контролируемыми лицами, создание и использование разного вида информационных ресурсов,

включая Единый реестр видов государственного и муниципального контроля (надзора); Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий; Информационную систему досудебного обжалования; Реестр заключений о подтверждении соблюдения обязательных требований; Информационные системы контрольных (надзорных) органов. Благодаря этому лица, в отношении которых проводятся проверки, смогут отследить правомерность их проведения, а также получить оперативный доступ ко всем необходимым документам и сведениям (ст. 17 Закона № 248-ФЗ).

Напомню, Закон № 248-ФЗ вступает в силу с 1 июля 2021 года (за исключением некоторых положений). В частности, положения части 2 статьи 39 об обязательном досудебном обжаловании решений контрольного (надзорного) органа, действий (бездействия) его должностных лиц вступают в силу с 1 января 2023 года.

Законом устанавливаются переходные положения, в частности касающиеся плановых проверок, проведение которых было запланировано на 2021 год: они будут проводиться по плану, утвержденному в соответствии с Законом № 294-ФЗ. Организация, проведение и оформление результатов проверок, иных мероприятий государственного контроля (надзора), муниципального контроля, не завершенных на день вступления в силу нового Закона, осуществляются в соответствии с положениями НПА, действовавших на дату начала этих проверок.

Обращаю внимание, что до 31 декабря 2023 года информирование контролируемого лица о совершаемых действиях и принимаемых решениях, направление документов и сведений могут осуществляться в том числе на бумажном носителе с использованием почтовой связи в случае невозможности информирования контролируемого лица в электронной форме либо по запросу контролируемого лица.

Также хочу обратить внимание на внесенные изменения в статью 7.3 КоАП РФ, вступившие в силу 20.03.2021. В действующей редакции статья 7.3 КоАП РФ устанавливает административную ответственность за нарушение условий лицензии на пользование недрами или требований утвержденного технического проекта и иной проектной документации, вне зависимости от факта пользования недрами. Иными словами, Закон позволит назначать штрафы даже при условии, что работы еще не начались; также дополнен состав правонарушения, квалифицируемого по ч. 2 ст. 7.3 КоАП РФ - нарушение требований не только технического проекта на разработку месторождения, но и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием недрами.

Напоминаем, что в соответствии со ст. 4.5 КоАП РФ срок давности привлечения к ответственности по ст. 7.3 КоАП РФ составляет 1 год со дня совершения административного правонарушения, при длящемся нарушении - со дня обнаружения. Разъяснения по применению указанной нормы даны в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 N 5, согласно которым невыполнение обязанности к установленному сроку

свидетельствует о том, что административное правонарушение не является длящимся. Условия пользования недрами, предусмотренные в лицензии, сохраняют свою силу в течение оговоренных в лицензии сроков либо в течение всего срока ее действия. В зависимости от этого правонарушения квалифицируются как длящиеся или недлящиеся.

Что касается контрольно-надзорной деятельности Управления на территории Вологодской области. Всего, с момента действия 248-ФЗ, то есть с 01.07.2021 проведено 15 плановые проверок, 62 внеплановых проверок, 54 выездных обследований, 15 – проверок по предлицензионному контролю, кроме того возбуждено 240 дел об административном правонарушении. С целью проведения профилактических мероприятий выдано 115 предостережений о недопустимости нарушений обязательных требований. Наложено штрафов на сумму 5 955 000 рублей.

Подробнее остановимся на проведенной в соответствии с требованиями ФЗ №248 в период с 29 сентября 2021 по 19 октября 2021 плановой выездной проверке соблюдения требований природоохранного законодательства в рамках государственного экологического надзора ПАО «Северсталь». По результатам проверки выявлено 62 нарушения природоохранного законодательства в области водного, экологического законодательства, а также в области обращения с отходами производства, потребления и охраны атмосферного воздуха, в том числе:

- По результатам отбора проб на 3 источниках выбросов ЗВ выявлены превышения ПДВ по 4 ЗВ;

- В соответствии с План-графиком контроля выбросов загрязняющих веществ, утвержденном в действующем проекте ПДВ, производственный контроль не проводился;

- По результатам исследований проб сточных вод, сбрасываемых через выпуски в Рыбинское водохранилище обнаружены превышения установленных в разрешении на сброс загрязняющих веществ в окружающую среду (водные объекты), а также осуществление сброса 3 не указанных в разрешении на сброс загрязняющих веществ в окружающую среду, 6 факта невыполнения решения о предоставлении водного объекта в пользование;

- Превышение нормативов образования 3 отходов производства и потребления за 2020 г;

- В ходе осмотра тела Полигона промышленных отходов ПАО «Северсталь» обнаружены отходы, запрещенные к размещению в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.07.2017 № 1589-р;

- Информация, указанная в отчетности по экологическому сбору, о передаче упаковки с целью утилизации, не подтверждена;

- ПАО «Северсталь» не обеспечивает требования Порядка учёта вести непрерывный и достоверный учёт по каждому виду отходов и по каждому

классу опасности отходов, по мере получения отходов от других лиц, а также размещенных отходов;

- Объекты накопления отходов «Накопитель химических отходов КХП», «Накопитель нефтешламов ПХЛ» расположены на земельном участке кадастровый номер которого отличен от кадастрового номера указанного в ЕГРЮЛ.

- В ходе осмотра территории промышленной площадки ПАО «Северсталь», выявлено 26 мест несанкционированных свалок (навалов мусора);

- 9 работников, допущенных к деятельности в области обращения с отходами, не имеют профессиональной подготовки, подтвержденную свидетельством на право работы с отходами I - IV классов опасности.