

# РЕФОРМА КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РЕГИОНАЛЬНОМ ГОСУДАРСТВЕННОМ ЭКОЛОГИЧЕСКОМ НАДЗОРЕ

Ю.В. Кирсанов

Департамент природных ресурсов и экологии Ивановской области

Начиная с 2017 года региональный государственный экологический надзор в Ивановской области вступил в период реформирования.

Реформирование системы государственного контроля определено в качестве одного из основных направлений стратегического развития Российской Федерации, реализуемых под эгидой Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам.

Реформирование проходит в рамках реализации государственной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности», которая была утверждена 21 декабря 2016 года президентом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам. Срок реализации программы - до 2025 года.

Основные задачи реформы госконтроля - сокращение административного давления на бизнес и повышение безопасности государства за счёт повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности.

Программой определено восемь самостоятельных проектов-задач:

Внедрение риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности;

Внедрение системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности;

Систематизация, сокращение количества и актуализация обязательных требований;

Внедрение системы комплексной профилактики нарушений обязательных требований;

Внедрение эффективных механизмов кадровой политики в деятельности контрольно-надзорных органов;

Внедрение системы предупреждения и профилактики коррупционных проявлений в контрольно-надзорной деятельности;

Автоматизация контрольно-надзорной деятельности;

Повышение качества реализации контрольно-надзорных полномочий на региональном и муниципальном уровнях.

Паспорт каждого из этих проектов содержит целевые показатели, которые должны быть достигнуты в конкретные сроки, а также описание мероприятий, которые будут реализованы на том или ином этапе реформы. Мероприятия каждого из проектов при этом согласованы друг с другом и должны реализовываться параллельным курсом.

Остановимся подробнее на основных проектных направлениях, имеющих принципиальное значение для регионального государственного экологического надзора.

Первым принципиальным проектом является внедрение риск-ориентированного подхода в надзорной деятельности.

Существующая модель контрольно-надзорной деятельности обязывает контрольно-надзорные органы осуществлять аналогичные по охвату проверки подконтрольных объектов вне зависимости от уровней формируемых их деятельностью рисков охраняемым общественным отношениям, что зачастую приводит к неэффективному расходованию ресурсов. Одновременно складывается ситуация, при которой количество подконтрольных объектов превышает потенциальные возможности контрольно-надзорного органа по их проверке, что, в свою очередь, может привести к отсутствию возможности обеспечить конечную эффективность надзора по тому или иному направлению.

Внедрение методов оценки риска должно привести к снижению общей административной нагрузки на субъекты хозяйственной деятельности с одновременным повышением уровня эффективности контрольно-надзорной деятельности. Кроме того, это должно позволить увеличить охват потенциальных нарушителей обязательных требований, представляющих непосредственную угрозу причинения вреда охраняемым законом ценностям, и одновременно снизить нагрузку на подконтрольные субъекты, которые не представляют реальной угрозы причинения вреда таким ценностям. Внедрение риск-ориентированного контроля должно привести к снижению числа проверок, а отдельные категории бизнеса и вовсе освободить от необходимости прохождения плановых мероприятий. При этом должно быть обеспечено сохранение или даже повышение уровня безопасности в подконтрольной сфере.

В соответствии со статьей 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», частью 2 статьи 2 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 246-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» Правительством Российской Федерации принято Постановление от 17 августа 2016 года № 806 утверждены Правила отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска или определенному классу (категории) опасности и перечень видов государственного контроля (надзора), которые осуществляются с применением риск-ориентированного подхода.

При этом критерии отнесения производственных объектов, используемых юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к определенной категории риска для регионального государственного экологического надзора, определены Постановлением Правительства РФ 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».

В соответствии с указанными выше требованиями Департамент природных ресурсов и экологии Ивановской области в 2017 году была проведена следующая работа:

- определены и утверждены критерии отнесения объектов государственного контроля (надзора) к определенной категории риска;
- сформирована система учета подконтрольных субъектов (объектов) и их распределение по категориям риска;
- план проверок хозяйствующих субъектов на 2018 год сформирован был уже с учетом соответствующих категорий рисков.

Таким образом, можно констатировать, что к настоящему времени региональный государственный экологический надзор в Ивановской области уже риск-ориентирован. Соответствующие изменения были внесены в регламентирующую надзор нормативно-правовую базу регионального уровня.

Так какие же существуют категории риска с точки зрения экологии и чем они отличаются?

Постановлением Правительства РФ от 22.11.2017 № 1410 предусмотрены следующие категории риска:

- категории высокого риска;
- категории значительного риска;
- категории среднего риска;
- категории умеренного риска;
- категории низкого риска.

В Российской Федерации проведена работа по категорированию практически всех объектов негативного воздействия на окружающую среду, в том числе на территории Ивановской области. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 28.09.2015 № 1029 все объекты, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду, подразделяются на объекты I, II, III и IV категорий по степени воздействия на окружающую среду.

При этом деление объектов регионального государственного экологического надзора на категории риска осуществляется в соответствии с отнесением объекта к той или иной категории негативного воздействия на окружающую среду следующим образом.

К категории среднего риска относятся объекты регионального надзора, соответствующие критериям отнесения объектов, оказывающих умеренное негативное воздействие на окружающую среду, к объектам II категории.

К категории умеренного риска относятся объекты регионального государственного экологического надзора, соответствующие критериям отнесения объектов, оказывающих незначительное негативное воздействие на окружающую среду, к объектам III категории, а также объекты исключительно по сбору и (или) транспортированию и (или) обработке отходов производства и потребления V класса опасности, за исключением объектов, которым при включении в государственный реестр объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, присвоена IV категория.

К категории низкого риска относятся объекты регионального государственного надзора, соответствующие критериям отнесения объектов, оказывающих минимальное негативное воздействие на окружающую среду, к объектам IV категории.

При этом в ряде случаев возможен переход объекта негативного воздействия на окружающую среду из одной категории риска в другую.

В частности, объекты, подлежащие отнесению к категориям среднего, умеренного риска, подлежат отнесению соответственно к категориям значительного, среднего риска в случае, если объект регионального государственного экологического надзора размещается в границах особо охраняемой природной территории регионального значения, либо в водоохранных зонах водных объектов или их частей. Объекты, подлежащие отнесению к категориям значительного, среднего, умеренного риска, подлежат отнесению соответственно к категориям высокого, значительного, среднего риска при наличии вступивших в законную силу в течение 3 лет, предшествующих дате принятия решения об отнесении объекта регионального государственного экологического надзора к категории риска, постановлений о назначении административного наказания в виде штрафа или административного приостановления деятельности за определенные экологические нарушения, а также обвинительных приговоров за экологические преступления и ряда иных юридически значимых последствий допущенных экологических нарушений.

Вместе с тем, для «экологических отличников» возможен и переход в более «мягкие» категории риска со всеми вытекающими отсюда положительными последствиями.

В частности, объекты, подлежащие отнесению к категориям высокого, значительного, среднего риска, подлежат отнесению соответственно к категориям значительного, среднего, умеренного риска после устранения в установленный срок выявленного нарушения обязательных требований, подтвержденного результатами проверки. Объекты, подлежащие отнесению к категориям значительного, среднего риска, подлежат отнесению соответственно к категориям среднего, умеренного риска при отсутствии в течение 3 лет, предшествующих дате принятия решения об отнесении объекта к категории риска, вступивших в законную силу решений и одновременном соблюдении установленных законодательством в области охраны окружающей среды требований о своевременном внесении платы за негативное воздействие на окружающую среду в полном размере, представлении декларации о плате за негативное воздействие на окружающую среду, отчета об организации и о результатах осуществления производственного экологического контроля, отчетности об образовании, утилизации, обезвреживании, о размещении отходов производства и потребления и т.д.

При этом стимулирование снижения категории риска для объектов заключается в первую очередь в том, что плановые проверки юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, использующих производственные объекты, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду проводятся:

- для категории высокого риска проводятся один раз в 2 года;
- для категории значительного риска проводятся один раз в 3 года;
- для категории среднего риска проводятся не чаще чем один раз в 4 года;
- для категории умеренного риска проводятся не чаще чем один раз в 5 лет;
- для категории низкого риска вообще не проводятся.

Отдельным направлением в реализации реформы является проводимая работа, направленная на систематизацию, сокращение количества и актуализацию обязательных требований.

В 2017 году Департаментом природных ресурсов и экологии Ивановской области была проведена работа по установлению исчерпывающих перечней нормативно-правовых актов, содержащих обязательные требования. Указанная информация в наиболее удобном виде была размещена на официальном сайте Департамента. Проводится текущий мониторинг размещения на сайте и поддержания в актуальном состоянии перечня нормативно-правовых актов,

содержащих обязательные требования. Для обеспечения минимизации рисков постоянно проводится систематическая оценка и анализ эффективности обязательных требований, установленных региональным законодательством.

Ключевым моментом в данном направлении работы является внедрение так называемых чек-листов при проведении Департаментом проверок. Чек-листы представляют из себя конечный перечень вопросов в анкетном виде, характеризующий исполнение хозяйствующим субъектом обязательных требований природоохранного законодательства. Чек-лист заполняется должностным лицом, проводящим проверку, по итогам проведения проверки, и в заполненном виде является неотъемлемым приложением к акту проверки. При заполнении чек-листа по каждой позиции анкетирования ставится один из трех вариантов ответа: «да», «нет», «не распространяется».

Формы чек-листов, разработаны и согласованы, и уже в ближайшее время при проведении проверок Департамент будет использовать данный механизм. Необходимо подчеркнуть, что чек-листы применяются только в проверочных мероприятиях, проводимых в рамках Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ и не используются при проведении административных расследований.

В качестве интересного момента, касающегося работы по данному проектному направлению на федеральном уровне необходимо отметить реализацию так называемого принципа «1 in 2 out»: принятие нового обязательного требования только после отмены двух устаревших.

В настоящее время реализуемые Департаментом мероприятия по реформированию контрольно-надзорной деятельности проводятся в соответствии с паспортом приоритетного проекта «Повышение качества реализации контрольно-надзорных полномочий на региональном и муниципальном уровнях», утвержденного Минэкономразвития России. В соответствии с данным документом, основными мероприятиями, которые коснутся региональный государственный экологический надзор начиная с 2019 года, будут являться:

- внедрение инструментов самодекларирования и самообследования, добровольной аккредитации с отказом от проведения проверочных мероприятий по итогам их внедрения;
- использование индикаторов риска для проведения внеплановых проверок, в том числе определение новых алгоритмов внеплановых проверок по ранее выданным предписаниям, жалобам и обращениям граждан, и иным основаниям с учетом индикаторов риска;
- внедрение механизмов рейтингования подконтрольных субъектов в целях стимулирования к добросовестному соблюдению обязательных требований и освобождению от проверочных мероприятий.

Во исполнение последнего из перечисленных мероприятий Департаментом уже утвержден Порядок обобщения и анализа правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности. Порядок подразумевает кроме всего прочего проведение полугодовых публичных мероприятий для подконтрольных субъектов, в том числе в межведомственном формате с обсуждением проблем правоприменительной практики.

Реализация в регионе проекта «Повышение качества реализации контрольно-надзорных полномочий на региональном и муниципальном уровнях» предполагает полномасштабное внедрение всех в региональном государственном экологическом надзоре проектных методов и мероприятий, предусмотренных в остальных проектных направлениях.

В целом реформа ставит перед собой три глобальные цели - для государства, бизнеса и общества. Первостепенная цель реформы - обеспечить безопасность жизни и здоровья человека, окружающей среде. Вторая цель - обеспечить бизнесу возможность работать и развиваться, не тратя значительные ресурсы на прохождение проверок. Третья цель - обеспечить повышение уровня эффективности непосредственно контрольно-надзорной деятельности.