

УДК: 342.5

Елизавета Витальевна Стрелкова, студентка Крымского филиала
ФГБОУВО «РГУП имени В.М. Лебедева», г. Симферополь, Россия

E-mail: Strelkovaelizaveta1994@bk.ru

Научный руководитель: Рышкова Людмила Валериевна, Крымского
филиала ФГБОУВО «РГУП имени В.М. Лебедева», г. Симферополь, Россия

КОЛЛИЗИИ В РАЗГРАНИЧЕНИИ КОМПЕТЕНЦИИ ОРГАНОВ
ГОСУДАРСТВЕННОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА):
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ И РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

Аннотация: в статье анализируются актуальные проблемы разграничения компетенции между федеральными и региональными органами государственного экологического контроля (надзора) в Российской Федерации. Выявляются и систематизируются основные типы коллизий: дублирование полномочий, правовые вакуумы и процессуальные противоречия. Рассматриваются негативные последствия данных коллизий, такие как рост административных барьеров для бизнеса и снижение эффективности контроля. Предлагаются конкретные пути решения проблем, включая совершенствование законодательства и создание координирующих механизмов.

Ключевые слова: экологический контроль, экологический надзор, разграничение компетенции, федеральный уровень, региональный уровень, коллизии, дублирование полномочий, правовой вакуум, объекты НВОС, Росприроднадзор.

Elizaveta Vitalievna Strelkova, student of the Crimean branch of the Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education named after V.M. Lebedev, Simferopol, Russia

E-mail: Strelkovaelizaveta1994@bk.ru

Supervisor: Lyudmila Valerievna Ryshkova, Crimean branch of the V.M. Lebedev Russian State Unitary Enterprise, Simferopol, Russia

COLLISIONS IN DELIMITING THE COMPETENCE OF STATE ENVIRONMENTAL CONTROL (SUPERVISION) BODIES: FEDERAL AND REGIONAL ASPECTS

Annotation: the article analyzes current issues of delimiting competence between federal and regional bodies of state environmental control (supervision) in the Russian Federation. The main types of collisions are identified and systematized: duplication of powers, legal vacuums, and procedural contradictions. The negative consequences of these collisions, such as increased administrative barriers for businesses and reduced control efficiency, are examined. Concrete solutions are proposed, including improving legislation and establishing coordinating mechanisms.

Keywords: environmental control, environmental supervision, delimitation of competence, federal level, regional level, collisions, duplication of powers, legal vacuum, objects of negative environmental impact, Rosprirodnadzor.

Основу разграничения компетенции в сфере экологического контроля составляют положения Конституции Российской Федерации, закрепляющие разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами РФ. Согласно пункту «д» статьи 71, в ведении Российской Федерации находятся федеральная государственная собственность и управление ею, установление основ федеральной политики и федеральные программы в области экологического развития. Статья 72 (пункт «в» части 1) относит вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, разграничение государственной собственности, а также природопользование, охрану окружающей среды и обеспечение экологической безопасности к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Данная конституционная

конструкция предопределила сложную, многоуровневую систему государственного экологического контроля (надзора).

Детализация этого разграничения осуществляется в отраслевом законодательстве. Ключевыми нормативными правовыми актами в данной сфере являются Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Федеральный закон № 7-ФЗ)¹ и Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 248-ФЗ)².

Статья 65 Федерального закона № 7-ФЗ определяет, что государственный экологический надзор осуществляется федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. При этом законодатель закрепил критерий разграничения, основанный на категории объекта, оказывающего негативное воздействие на окружающую среду (НВОС). Согласно части 1 указанной статьи, федеральный государственный экологический надзор осуществляется на объектах, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору в соответствии с перечнем, установленным Правительством Российской Федерации.

Таким перечнем является Распоряжение Правительства РФ от 31.12.2020 № 3728-р³, которым утвержден Перечень объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору. В данный перечень включены объекты, оказывающие значительное НВОС, в частности:

- Объекты, относящиеся к I категории (имеющие значительное НВОС);
- Объекты, используемые для обезвреживания и размещения отходов I-V

классов опасности, если их деятельность связана с обращением с отходами на

¹ Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 2. – Ст. 133.

² Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 31 (часть I). – Ст. 5006.

³ Распоряжение Правительства РФ от 31.12.2020 № 3728-р «Об утверждении Перечня объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору» // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 1 (часть II). – Ст. 202.

территории двух и более субъектов РФ, а также объекты, используемые для обезвреживания и размещения отходов I класса опасности;

- Объекты, расположенные на континентальном шельфе, во внутренних морских водах, в территориальном море и др.

Соответственно, государственный экологический надзор регионального уровня осуществляется в отношении объектов II, III и IV категорий, не включенных в федеральный перечень (часть 2 статьи 65 Федерального закона № 7-ФЗ).

Федеральный закон № 248-ФЗ, являясь рамочным законом в сфере контрольно-надзорной деятельности, закрепил общие принципы разграничения. Статья 5 данного закона устанавливает, что к полномочиям федеральных органов государственной власти относится осуществление федерального государственного контроля (надзора), а к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ – регионального государственного контроля (надзора). Критерием, как и в экологическом законодательстве, выступает отнесение объекта контроля к определенной категории риска, опасности либо к иной категории в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Несмотря на существование формально четкой нормативной базы, на практике ее применение порождает множество коллизий, обусловленных как несовершенством законодательных формулировок, так и динамичным развитием экономической деятельности.

Анализ правоприменительной практики позволяет выделить несколько устойчивых типов коллизий, возникающих при разграничении компетенции между федеральными и региональными органами экологического надзора.

Наиболее распространенной коллизией является дублирование полномочий, когда один и тот же объект или вид деятельности может быть одновременно истолкован как подпадающий под компетенцию и федерального, и регионального органа.

- Коллизия критериев отнесения к федеральному надзору. Ярким примером является толкование такого критерия, как «объекты, осуществляющие деятельность по обезвреживанию и размещению отходов I-V классов опасности, осуществляющие такую деятельность на территории двух и более субъектов Российской Федерации». На практике возникает вопрос: относится ли это к объекту, который физически расположен на территории одного субъекта, но принимает отходы, образующиеся на территории других субъектов? Региональные органы могут трактовать эту норму ограничительно, считая, что надзор относится к объектам, чьи производственные площадки географически расположены в нескольких регионах. Федеральные органы, напротив, склонны применять расширительное толкование, указывая на сам характер деятельности – обращение с отходами из разных субъектов РФ. Это приводит к ситуации, когда, например, полигон твердых коммунальных отходов (ТКО), расположенный в Московской области и принимающий отходы из Москвы, одновременно может проверяться как Управлением Росприроднадзора по Центральному федеральному округу (на основании федерального критерия), так и Министерством экологии и природопользования Московской области (как объект, расположенный на ее территории и относящийся к III категории). Как справедливо отмечает А.П. Анисимов, «такая неопределенность создает почву для злоупотреблений и избыточного административного давления на хозяйствующие субъекты»¹.

- Коллизия при изменении категории объекта. Процедура постановки объектов НВОС на государственный учет и присвоения им категории также является источником коллизий. Если хозяйствующий субъект, ранее имевший объект II категории (региональный надзор), в результате модернизации или изменения технологии перевел его в I категорию, возникает «переходный период». Пока в государственном реестре не внесены изменения, формально объект продолжает находиться в сфере регионального надзора. Однако

¹ Анисимов, А.П. Проблемы разграничения полномочий в области охраны окружающей среды между Российской Федерацией и ее субъектами / А.П. Анисимов // Экологическое право. – 2020. – № 5. – С. 42–48.

фактически он уже соответствует критериям федерального надзора. В этот период может возникнуть ситуация, когда региональный орган, руководствуясь данными реестра, планирует проверку, а федеральный орган, основываясь на фактических обстоятельствах, также считает объект подведомственным. Подобные случаи приводят к конфликту юрисдикций и нарушению принципа недопустимости двойного контроля в отношении одного объекта.

- Коллизии в сфере лесного и водного контроля. Отдельные виды экологического контроля имеют собственную специфику разграничения. Например, федеральный государственный лесной надзор (лесная охрана) и федеральный государственный пожарный надзор в лесах осуществляются федеральными органами (Рослесхоз и его территориальные органы), однако значительный объем полномочий по охране лесов от пожаров делегирован субъектам РФ. Аналогичная ситуация складывается в области водных отношений, где надзор за соблюдением особого режима использования земельных участков в границах водоохранных зон может осуществляться как федеральными органами (Росприроднадзор), так и региональными органами, осуществляющими переданные полномочия в области водных отношений. Наложение этих полномочий часто приводит к дублированию проверок одних и тех же хозяйствующих субъектов, использующих прибрежные территории.

Противоположной, но не менее серьезной проблемой являются пробелы в регулировании, когда тот или иной объект или вид деятельности не может быть однозначно отнесен ни к федеральной, ни к региональной компетенции.

- Новые виды деятельности и отходов. Динамичное развитие технологий приводит к появлению новых видов хозяйственной деятельности и новых видов отходов, которые не были учтены при формировании Перечня объектов федерального надзора. Если такой объект по своим параметрам не подпадает четко под критерии I категории, но и не может быть отнесен к II категории, возникает вопрос о подведомственности. Например, деятельность по обращению с новыми видами электронного мусора (отработанные гаджеты, элементы систем возобновляемой энергетики) может характеризоваться

неочевидным уровнем негативного воздействия. Региональные органы, не имея четких указаний, могут отказаться от осуществления надзора, ссылаясь на потенциальную федеральную значимость объекта. Федеральные органы, в свою очередь, могут не признавать такой объект подведомственным, так как он формально не включен в установленный Перечень. В результате образуется «правовая брешь», когда контроль за таким объектом де-факто не осуществляется никем. По мнению С.А. Боголюбова, «законодатель не успевает за технологическим прогрессом, что создает системные риски для окружающей среды»¹.

- Объекты со смешанной компетенцией. Некоторые объекты представляют собой комплекс производств, часть из которых может подпадать под федеральный надзор, а часть – под региональный. Типичный пример – крупный промышленный завод, имеющий в своей структуре основное производство (I категория, федеральный надзор) и вспомогательные цеха, например, котельную, которая самостоятельно может быть отнесена ко II категории (региональный надзор). Возникает вопрос: распространяется ли федеральный надзор на весь объект в целом или только на те его технологические линии, которые непосредственно отнесены к I категории? На практике Росприроднадзор часто трактует объект НВОС как единый комплекс, подлежащий федеральному надзору в целом. Однако это положение нормативно не закреплено, что позволяет региональным органам предъявлять претензии к «своей» части объекта, создавая дополнительную нагрузку на бизнес.

- Вопросы, связанные с обращением с ТКО. Реформа в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами также выявила пробелы в разграничении. Региональные операторы по обращению с ТКО и объекты их инфраструктуры (мусоросортировочные комплексы, полигоны) в основном относятся к III или IV категориям и, следовательно, подлежат региональному надзору. Однако

¹ Боголюбов, С.А. Актуальные проблемы экологического права: монография / С.А. Боголюбов. – М.: Юрайт, 2021. – С. 23.

если такой региональный оператор осуществляет трансграничные перевозки отходов (например, из одного субъекта в другой для обработки или захоронения), возникает вопрос о применении критерия «деятельность на территории двух и более субъектов». Неясность в этом вопросе приводит к тому, что объекты регионального оператора могут оказаться в зоне внимания как региональных, так и федеральных надзорных органов, либо, наоборот, выпасть из поля зрения обоих.

Помимо материально-правовых, существуют и процессуальные коллизии, связанные с различиями в порядке организации и проведения контрольно-надзорных мероприятий.

- Различия в планах проверок. Федеральные и международные органы составляют отдельные годовые планы. Отсутствие единой координации приводит к тому, что один и тот же хозяйствующий субъект может быть включен в план проверок и территориального управления Росприроднадзора, и регионального министерства экологии. Хотя Федеральный закон № 248-ФЗ содержит запрет на проведение двух плановых проверок одного юридического лица в течение одного года по одним и тем же вопросам, на практике проверки федерального и регионального уровня считаются разными видами контроля. Таким образом, формального нарушения закона нет, но принцип недопустимости чрезмерного вмешательства в деятельность бизнеса нарушается.

- Разный порядок оформления результатов. Требования к оформлению актов проверок, предписаний и протоколов об административных правонарушениях могут иметь отличия на федеральном и региональном уровнях. Это связано с наличием ведомственных регламентов и методических указаний.

Для хозяйствующего субъекта это создает дополнительные сложности, поскольку ему приходится ориентироваться в двух системах требований. Кроме того, при обжаловании действий контролирующих органов приходится обращаться в разные судебные инстанции: в отношении решений федеральных

органов – в арбитражные суды, решений региональных – в суды общей юрисдикции или арбитражные суды в зависимости от статуса проверяемого субъекта.

- Различия в подходах к оценке соблюдения обязательных требований. Несмотря на существование федеральных нормативов и правил, их толкование на местах может различаться. Региональный орган, находящийся в более близком контакте с местными властями и общественностью, может предъявлять более строгие, «гипертрофированные» требования к некоторым аспектам, например, к благоустройству санитарно-защитных зон. Федеральный орган при проверке того же объекта может счесть эти нарушения несущественными. Подобная несогласованность дезориентирует бизнес и подрывает авторитет власти в целом.

Описанные коллизии имеют ряд негативных правовых и экономических последствий.

1. Рост административных барьеров для бизнеса. Дублирование проверок, получение предписаний от разных органов, необходимость одновременного взаимодействия с федеральными и региональными структурами существенно увеличивают административную и финансовую нагрузку на хозяйствующих субъектов. Это противоречит целям проводимой реформы контрольно-надзорной деятельности, направленной на снижение давления на бизнес. Как отмечает Е.Л. Любарский, «вместо создания благоприятной предпринимательской среды, мы получаем систему, в которой один объект может быть подвергнут многократному контролю по одним и тем же вопросам»¹.

2. Снижение эффективности государственного экологического контроля. Правовые вакуумы приводят к тому, что целые сегменты экономической деятельности остаются вне поля зрения надзорных органов. Это создает условия для экологических правонарушений и нанесения ущерба окружающей

¹ Любарский, Е.Л. Реформа контрольно-надзорной деятельности: экологический аспект / Е.Л. Любарский // Закон. – 2022. – № 3. – С. 108–117.

среде. С другой стороны, дублирование полномочий приводит к распылению сил и средств контролирующих органов. Вместо того чтобы сосредоточиться на наиболее опасных объектах, ресурсы тратятся на параллельное осуществление одних и тех же функций.

3. Судебные споры между органами власти. Коллизии в разграничении компетенции нередко приводят к судебным разбирательствам не только с участием хозяйствующих субъектов, но и между самими органами власти. Возникают споры о подведомственности между территориальными управлениями Росприроднадзора и региональными органами исполнительной власти. Подобные судебные тяжбы подрывают единство системы государственной власти и дискредитируют ее в глазах общества.

4. Коррупционные риски. Неопределенность в том, какой именно орган уполномочен осуществлять надзор в конкретной ситуации, создает почву для коррупционных проявлений. Хозяйствующий субъект может стать объектом необоснованных притязаний как со стороны федеральных, так и региональных контролеров, каждый из которых может утверждать свою исключительную компетенцию.

Для преодоления указанных негативных тенденций необходим комплекс мер, направленных на совершенствование законодательства и практики его применения.

1. Совершенствование критериев разграничения в законодательстве. Требуется внесение изменений в Федеральный закон № 7-ФЗ и Перечень объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору, в целях устранения двусмысленных формулировок. В частности, необходимо дать четкое определение критерию «осуществление деятельности на территории двух и более субъектов РФ». Целесообразно закрепить, что данный критерий применяется к объектам, имеющим стационарные источники выбросов/сбросов или осуществляющим размещение отходов на территориях разных субъектов, независимо от места государственной регистрации юридического лица.

2. Закрепление принципа «одного окна» в экологическом надзоре. Для объектов, имеющих в своем составе технологические линии или производства, подпадающие под разные уровни надзора, следует законодательно установить правило, согласно которому весь объект НВОС в целом подлежит надзору того уровня, который соответствует наивысшей категории опасности, присутствующей на данном объекте. Это позволит исключить дублирование и закрепит ответственность одного контролирующего органа за весь производственный комплекс.

3. Создание координирующих межведомственных рабочих групп. На федеральном и региональном уровнях целесообразно создание постоянных рабочих групп с участием представителей Росприроднадзора и региональных органов экологического надзора. Задачей таких групп должна стать координация планов проверок, выработка единых подходов к толкованию законодательства, разрешение спорных вопросов о подведомственности в досудебном порядке. Подобная практика уже апробирована в некоторых субъектах РФ (например, в Свердловской области) и показала свою эффективность.

4. Развитие системы риск-ориентированного подхода. Необходимо дальнейшее развитие и детализация риск-ориентированного подхода. Существующие категории объектов НВОС должны быть увязаны с категориями риска, предусмотренными Федеральным законом № 248-ФЗ. Это позволит автоматически определять не только уровень надзора (федеральный/региональный), но и интенсивность контрольно-надзорных мероприятий в зависимости от реальной опасности объекта.

5. Унификация процессуальных документов и регламентов. Минприроды России совместно с Росприроднадзором необходимо разработать и утвердить единые методические рекомендации по проведению проверок и оформлению их результатов как для федеральных, так и для региональных инспекторов. Это снизит административную нагрузку на бизнес и обеспечит единообразие правоприменительной практики.

б. Создание четкого механизма для отнесения новых видов деятельности. Требуется установить оперативную процедуру, позволяющую в кратчайшие сроки относить вновь появляющиеся виды экономической деятельности и виды отходов к той или иной категории НВОС и, соответственно, к определенному уровню надзора. Это может быть возложено на Минприроды России с участием научного и экспертного сообщества.

Проблема коллизий в разграничении компетенции между федеральными и региональными органами государственного экологического контроля (надзора) является системной и оказывает прямое воздействие на эффективность всего природоохранного механизма в России. Существующая нормативная база, основанная на категорировании объектов НВОС, заложила важный, но недостаточно совершенный фундамент для такого разграничения.

Как показал анализ, на практике возникают устойчивые коллизии трех типов: дублирование полномочий, правовые вакуумы и процессуальные противоречия. Их последствия носят деструктивный характер: рост административных барьеров, снижение эффективности контроля, судебные споры и коррупционные риски.

Для решения этих проблем необходим комплексный подход, сочетающий дальнейшее совершенствование законодательства (уточнение критериев, закрепление принципа «одного окна») с организационно-управленческими мерами (создание координирующих структур, унификация регламентов). Ключевым направлением должно стать внедрение последовательного риск-ориентированного подхода, который позволит гибко и обоснованно распределять ресурсы контрольно-надзорных органов, сосредотачиваясь на реальных, а не формальных угрозах окружающей среде.

Только при условии построения непротиворечивой, прозрачной и скоординированной системы разграничения компетенции можно обеспечить достижение баланса между интересами охраны природы, развития экономики и защиты прав предпринимателей.

Список литературы:

1. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 2. – Ст. 133.
2. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 31 (часть I). – Ст. 5006.
3. Распоряжение Правительства РФ от 31.12.2020 № 3728-р «Об утверждении Перечня объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору» // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 1 (часть II). – Ст. 202.
4. Анисимов, А.П. Проблемы разграничения полномочий в области охраны окружающей среды между Российской Федерацией и ее субъектами / А.П. Анисимов // Экологическое право. – 2020. – № 5. – С. 42–48.
5. Боголюбов, С.А. Актуальные проблемы экологического права: монография / С.А. Боголюбов. – М.: Юрайт, 2021. – 311 с.
6. Любарский, Е.Л. Реформа контрольно-надзорной деятельности: экологический аспект / Е.Л. Любарский // Закон. – 2022. – № 3. – С. 108–117.