



«ПРОБЛЕМЫ ЭКОЛОГИИ
ВОЛЖСКОГО БАССЕЙНА»

(«ВОЛГА-2024»)

Труды 9-й всероссийской научной конференции
Выпуск 7, 2024 г.



ISBN 978-5-901722-89-3

УДК 34.09

ПРЕДОСТЕРЕЖЕНИЕ КАК ВИД ПРОФИЛАКТИЧЕСКОГО МЕРОПРИЯТИЯ, ПРИМЕНЯЕМОГО В ПРОЦЕССЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА)

Чих Николай Владимирович, к.ю.н., доцент, зав.кафедрой гражданско-правовых дисциплин института экономики, управления и права
ФГБОУ ВО «Волжский государственный университет водного транспорта»
603950, г. Нижний Новгород, ул. Нестерова, д.5

Фомичёв Максим Николаевич, к.ю.н., доцент, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин института экономики, управления и права
ФГБОУ ВО «Волжский государственный университет водного транспорта»,
603950, г.Нижний Новгород, ул.Нестерова, д.5

Бехтяев Сергей Павлович, старший преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин института экономики, управления и права
ФГБОУ ВО «Волжский государственный университет водного транспорта»,
603950, г. Нижний Новгород, ул. Нестерова, д.5

Аннотация. Закон о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле (далее – Федеральный закон №248-ФЗ) в качестве приоритетного направления выделяет профилактику нарушений, что кардинальным образом отличается от ранее проводимой государством политике, ориентированной, в большей степени, на выявление нарушений и наказания виновных лиц [2]. В настоящей статье приведен анализ одного из самых распространенных на практике инструментов - предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований, в рамках которого рассмотрены вопросы его эффективности для целей федерального государственного экологического контроля (надзора), обозначенные возникающие в этой связи проблемные вопросы, а также сформулированы практические предложения по изменению норм права, регулирующих использование предостережений.

Ключевые слова: контрольно-надзорная деятельность, профилактические мероприятия, окружающая среда, федеральный государственный экологический контроль (надзор), предостережение, административная ответственность.

Федеральный закон №248-ФЗ предоставляет контрольно-надзорным органам достаточно широкий арсенал инструментов, с помощью которых возможно осуществлять профилактику нарушений. Одним из наиболее распространенных инструментов профилактики нарушений является вынесение предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований.

Помимо этого, каждый вид деятельности регулируется специальным подзаконным актом, который учитывает отраслевую специфику контрольно-надзорных мероприятий.

Сфера использования поверхностных водных ресурсов не стала исключением, в связи с чем контрольно-надзорная деятельность попадает под действие норм о проведении экологического контроля (надзора), которое также содержит положения, предусматривающие возможность применения предостережения в качестве меры профилактики экологических правонарушений [4].

Объявление предостережения достаточно широко применяется при проведении федерального государственного экологического контроля (надзора) в качестве меры реагирования на правонарушения. Важным условием для применения именно этой профилактической меры является, помимо отсутствия серьезного вреда жизни и здоровью людей, еще и отсутствие вреда (реальной угрозы его причинения) интересам государства или окружающей среде [10]. Например, сброс неочищенных сточных вод в Оку и Волгу стал основанием для выдачи предостережения мэрии г.Н.Новгорода [14]. Не остаются без внимания и крупные промышленные предприятия региона – по результатам исследования сточных вод Росприроднадзором выдавались предостережения Балахнинскому бумкомбинату, Лукойлу и другим [15].

Использование предостережений в качестве профилактической меры обусловлено, прежде всего, характером правонарушений. Не всегда допущенное лицом нарушение требований экологического законодательства влечет за собой серьезные последствия и предполагает существенных затраты на устранение последствий. В таких ситуациях применение мер воздействия в виде наложения административного штрафа может быть избыточным для нарушителя и не соответствовать балансу интересов сторон охраняемого законом правоотношения. В свою очередь, предостережение позволяет обратить внимание нарушителя на недопустимость противоправного поведения, чтобы он вовремя и без финансовых потерь не только мог добровольно принять меры к исправлению сложившейся ситуации, но и в дальнейшем вел свою деятельность с использованием полученного опыта профилактики правонарушений, осознанно выбирая путь их предотвращения и ответственного подхода к обеспечению безопасности.

В свою очередь, стимулирование такого поведения со стороны контрольно-надзорных органов призвано повысить культуру ведения деятельности хозяйствующими субъектами за счет повышения уровня правосознания и очевидной финансовой выгоды от своевременного реагирования на предостережения, поскольку акцентирование государством внимания на профилактических мерах свидетельствует о недостаточной эффективности применения исключительно карательных санкций в целях стимулирования дальнейшего добросовестного поведения [12].

Однако, практическое применение предостережений, на наш взгляд, имеет ряд серьезных недостатков, связанных с несовершенством правового механизма, который содержит пробелы, не позволяющие использовать предостережения более эффективно.

В частности, нормами Федерального закона № 248-ФЗ прямо не предусмотрен механизм реагирования контролируемого лица на полученное предостережение, предусматривающий необходимость ответа - уведомления об исполнении предостережения либо обоснованного возражения.

Указанное обстоятельство порождает дискуссии относительно того, какие правовые последствия порождает предостережение для контролируемого лица.

В частности, институт предостережения не является новым для российской правоприменительной практики, поскольку его использование было введено еще в рамках действия закона о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля (далее-Федеральный закон № 294-ФЗ) [3]. При этом Правилами составления и направления предостережения предусмотрено направление в контрольный, надзорный орган уведомления об исполнении предостережения в указанный срок (при отсутствии возражений на предостережение) (далее-Правила) [5].

Между тем, Правила содержат прямую отсылку только к Федеральному закону № 294-ФЗ. В этой связи в юридической литературе высказано мнение, что на правоотношения, связанные с реализацией Федерального закона № 248-ФЗ, требования Правил в части

предоставления контролируемым лицом ответа не распространяются, поскольку отсутствие в нем прямой ссылки свидетельствует и об отсутствии правовой связи указанного закона с Правилами [11]. Анализ подобного подхода к предостережению приводит к неутешительному выводу о том, что выдача предостережения фактически не несет никаких административно-правовых последствий для контролируемого лица.

Такое толкование норм закона представляется слишком узким и не отвечающим целям профилактики административных правонарушений.

Иной подход к толкованию правовых норм, регулирующих вопросы выдачи предостережений, сформировался в судебной практике. В частности, суды [8] при рассмотрении споров применяют предусмотренные Правилами требования к использованию предупреждений без каких-либо ограничений, т.е. не ограничиваются формальной ссылкой на Федеральный закон N 294-ФЗ и применяют положения Правил к правоотношениям, возникшим в рамках регулирования Федерального закона N 248-ФЗ. Такой расширительный подход позволяет избежать ненужного формализма и устраняет правовую неопределенность, возникающую при использовании «узкого» толкования положений закона.

В своих решениях суды [7] прямо указывают на необходимость применения Правил к тем предостережениям, которые выданы в рамках проведения профилактических мероприятий, проводимых в соответствии с Федеральным законом N 248-ФЗ.

Подобный подход не оставляет возможность бездействия субъекту контроля, предоставляя ему лишь два возможных варианта действий: подачу в орган контроля возражений на предостережение либо направление в орган контроля уведомления об исполнении предостережения, поскольку это прямо предусмотрено Правилами - контролируемое лицо вправе после получения предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований подать в контрольно-надзорный орган возражение в отношении указанного предостережения в срок не позднее тридцати дней со дня получения им предостережения.

Игнорирование предостережения контролируемым лицом рассматривается судами [9] как нарушение установленной законом обязанности предоставить информацию государственному органу, осуществляющему государственный контроль (надзор), что является основанием для применения к нарушителю установленной законом ответственности [1].

Если с действиями контролируемого лица после объявления ему предостережения всё более-менее понятно, то с эффективностью применения предостережения в рамках федерального государственного экологического контроля (надзора) дело обстоит сложнее.

Так, по информации Росприроднадзора, за весь 2022 год было выдано свыше 10 тысяч предостережений в рамках осуществления федерального государственного экологического контроля (надзора), а уже за первое полугодие 2023 года – более 9 тысяч предостережений, что свидетельствует о практически двукратном наращивании интенсивности использования указанного профилактического инструмента. При этом, по данным ведомства, уведомления об исполнении выданных предостережений получены только по 27% от их общего количества, а еще по 5% предостережений поступили возражения [13].

Таким образом, остается открытым вопрос – что с оставшимися 68% предостережений? Более того, нет информации о принятых решениях по 5% предостережений, в отношении которых были представлены возражения.

В сухом остатке получается, что оценить эффективность использования предостережений в качестве инструмента профилактики не представляется возможным. Ситуация усугубляется еще и тем, что в качестве показателя результативности и эффективности Росприроднадзор использует количество объявленных предостережений [6]. Каким образом количество объявленных предостережений коррелирует с улучшением экологической ситуации остается только догадываться.

Проведенный анализ позволяет утверждать, что за объявлением предостережения всегда должна следовать проверка его исполнения, в противном случае теряется смысл

использования указанного инструмента контроля. Реализовать данный подход возможно путем закрепления в законе правового механизма, предусматривающего следующий алгоритм действий контрольно-надзорного органа и контролируемого лица:

- выявление признаков правонарушения;
- объявление предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований;
- выполнение контролируемым лицом требований предостережения либо предоставление обоснованных возражений;
- проверка исполнения предостережения;
- по результатам проверки исполнения предостережения принятие решения о прекращении выполнения контрольно-надзорных мероприятий либо применении мер административного принуждения.

Кроме того, существует объективная потребность в разработке и внедрении понятных и прозрачных критериев определения эффективности предостережений, что позволит оценить их влияние на экологическую обстановку, а также провести сравнительный анализ с иными профилактическими мерами. Понятная система оценки эффективности применения предостережений обеспечит возможность прямого сравнения мер административной ответственности и с проведением профилактики.

Предлагаемые изменения позволят устранить декларативный характер действующей системы профилактических мер и внедрить реально работающий механизм профилактики нарушений в экологической сфере.

Список литературы:

- Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 29.10.2024, с изм. от 06.11.2024)// СЗ РФ, 2002, N 1 (ч. 1), ст. 1.
- Федеральный закон от 31 июля 2020 г. N 248-ФЗ "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации" // СЗ РФ, 2020, N 31 (ч. 1), ст. 5007.
- Федеральный закон "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" от 26.12.2008 N 294-ФЗ (ред. от 08.08.2024) // СЗ РФ, 2008, N 52 (ч. 1), ст. 6249.
- Постановление Правительства РФ от 30 июня 2021 г. N 1096 "О федеральном государственном экологическом контроле (надзоре)" (ред. от 28.02.2024) // СЗ РФ, 2021, N 28 (ч. 1), ст. 5526.
- Постановление Правительства РФ от 10 февраля 2017 г. N 166 "Об утверждении Правил составления и направления предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, подачи юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем возражений на такое предостережение и их рассмотрения, уведомления об исполнении такого предостережения" // СЗ РФ, 2017, N 8, ст. 1239.
- Приказ Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 18.03.2024 №128 «Об утверждении программ профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям по видам государственного контроля (надзора) на 2024 год»
https://rpn.gov.ru/regions/27/for_users/proverki-i-profilaktika/plan-provedeniya-vizitov
- Постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 26 февраля 2024 г по делу N А14-18703/2023//СПС «КонсультантПлюс».
- Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 11.07.2023 N Ф09-3075/23 по делу N А60-68214/2022//СПС «КонсультантПлюс».
- Постановление Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 03.12.2019 N 16-44/2019//СПС «КонсультантПлюс».

- Евдокимов А.С., Сергун П.П. Система профилактических мероприятий, применяемых при осуществлении государственного контроля (надзора): оценка регулирующего воздействия //Административное право и процесс, 2023, N 7.
- Зайков Д.Е. Предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований: проблемы правоприменения //Российский юридический журнал, 2021, N 4.
- Мильшин Ю.Н. Административное усмотрение как элемент государственного управления // Административное право и процесс, 2019, N 12.
- В Москве проходит заседание коллегии Росприроднадзора https://rpn.gov.ru/news/v_moskve_prokhodit_zasedanie_kollegii_rosprirodnadzora.
- Росприроднадзор предостерег мэрию Нижнего Новгорода из-за сброса неочищенных сточных вод в реки https://news.rambler.ru/ecology/50056849/?utm_content=news_media&utm_medium=read_more&utm_source=copylink.
- Росприроднадзор обследует акваторию Волги в местах расположения наиболее вероятных источников загрязнения <https://portnews.ru/news/333604/>

CAUTION AS A TYPE OF PREVENTIVE MEASURE USED IN THE PROCESS OF FEDERAL STATE ENVIRONMENTAL CONTROL (SUPERVISION)

Nikolay V. Chih, Maksim N. Fomichev, Sergey P. Bekhtyaev

Annotation. The Law on State Control (Supervision) and Municipal Control (hereinafter – Federal Law No. 248-FZ) highlights the prevention of violations as a priority area, which radically differs from the previously pursued state policy focused more on identifying violations and bringing perpetrators to justice [2]. This article is devoted to the analysis of the warning about the inadmissibility of violating mandatory requirements as one of the preventive measures provided for by the norms of current legislation, the study of the effectiveness of its application in the framework of environmental control (supervision).

Keywords: control and supervisory activities, preventive measures, environment, federal state environmental control (supervision), caution, administrative responsibility.