

**Доклад**  
**об осуществлении департаментом природных ресурсов и экологии**  
**Кемеровской области государственного экологического надзора**  
**в 2011 году и об эффективности такого надзора**

**Состояние нормативно-правового регулирования**  
**в соответствующей сфере деятельности**

Департамент природных ресурсов и экологии Кемеровской области на основании пп. 56 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» исполняет полномочие субъекта РФ по предметам совместного ведения, установленным [Конституцией](#) Российской Федерации, самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации.

Департамент осуществляет региональный государственный экологический надзор на объектах хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности в части:

регионального государственного надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр;

регионального государственного надзора в области охраны атмосферного воздуха;

регионального государственного надзора в области охраны водных объектов;

регионального государственного надзора в области обращения с отходами.

Осуществление государственного экологического надзора регламентируется Федеральным законом «Об охране окружающей среды», а также в части использования и охраны природных ресурсов – специальными законами. Имеются разночтения в наименованиях вида экологического надзора. Так, наименование регионального государственного надзора в области охраны водных объектов (п. 2 ст. 65 Федерального закона «Об охране окружающей среды») в ст. 36 Водного Кодекса РФ дополнено словами «и использования» - региональный государственный надзор в области охраны и использования водных объектов.

Законодательство в области охраны окружающей среды содержит положения, которые не реализованы на практике, не приняты подзаконные акты во исполнение закона, действовавшие ранее подзаконные акты устарели.

Водный кодекс РФ, Федеральные законы «Об охране окружающей среды», «Об охране атмосферного воздуха», Закон РФ «О недрах» до принятия Федерального закона от 18.07.2011 № 242-ФЗ правом определения порядка осуществления данных видов контроля наделяли Правительство РФ. В связи с изменениями в законодательстве регулирование данных вопросов исключено из компетенции Правительства РФ. Таким

образом, следующие Постановления Правительства РФ не соответствуют законодательству:

Постановление от 27.01.2009 № 53 «Об осуществлении государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля)»;

Постановление от 25.12.2006 № 801 «Об утверждении Положения об осуществлении государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов»;

Постановление от 12.05.2005 № 293 «Об утверждении Положения о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр»;

Постановление от 15.01.2001 № 31 «Об утверждении Положения о государственном контроле за охраной атмосферного воздуха»;

Существующий порядок разграничения объектов федерального и регионального экологического надзора также не соответствует требованиям законодательства.

Содержание постановления Правительства РФ от 31.03.2009 № 285 «О перечне объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю» фактически устарело. Данный перечень действующим законодательством не предусмотрен, утвержденные Минприроды РФ в соответствии с указанным перечнем Списки конкретных объектов хозяйственной и иной деятельности по каждому субъекту Федерации, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду и подлежащих федеральному государственному экологическому надзору не предусмотрены действующим законодательством.

Так, согласно части 6 статьи 65 Федерального закона «Об охране окружающей среды» (в редакции Федерального закона от 18.07.2011 № 242-ФЗ) надзор организуется и осуществляется с учетом категорий объектов хозяйственной и иной деятельности и с учетом перечня нарушений законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды, представляющих угрозу причинения вреда окружающей среде. Согласно Федеральному закону указанные категории хозяйственной и иной деятельности устанавливаются на основании критериев и (или) показателей негативного воздействия. Вместе с тем, предусмотренные законом акты Правительства РФ об утверждении данных показателей на настоящий момент не приняты.

В связи с отсутствием механизма получения информации об отнесении лиц к субъектам малого или среднего предпринимательства возникают затруднения при планировании проверок. Так, ст. 13 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» установлены сроки проведения плановых выездных проверок. У юридических лиц и индивидуальных предпринимателей отсутствует обязанность представлять информацию по критериям, установленным

Федеральным законом «О развитии малого и среднего предпринимательства» органам контроля (надзора) для планирования проверок. На основании изложенного, в связи с отсутствием на момент планирования информации об отнесении к субъектам малого или среднего предпринимательства департамент вынужден в целях соблюдения прав лиц, подлежащих проверке, устанавливать минимально возможный срок проведения плановой выездной проверки для всех лиц – 15 часов.

Кроме того, не установлен предусмотренный частью 6 статьи 65 Федерального закона «Об охране окружающей среды» перечень нарушений законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды, представляющих угрозу причинения вреда окружающей среде. Отсутствие данного перечня и нормативного определения понятия «угроза причинения вреда» затрудняет организацию (в том числе согласование проверок с органами прокуратуры) внеплановых проверок в связи с информацией о возникновении угрозы причинения вреда окружающей среде.

Не приняты нормативные акты по вопросам, предусмотренным в Федеральном законе «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля». Так, не установлена форма протокола об отборе образцов, проб в соответствии с п. 4 ст. 15 Федерального закона № 294-ФЗ при проведении мероприятий по контролю (без применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в соответствии со ст. 26.5, 27.10 КоАП РФ).

Имеются противоречия в действующих нормативных правовых актах Правительства РФ, регулирующих вопросы аккредитации граждан и организаций, привлекаемых органами государственного контроля (надзора) к проведению мероприятий по контролю. Так, Порядком аккредитации, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 20.08.2009 № 689 право осуществления аккредитации дано федеральным органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органам местного самоуправления, уполномоченными на проведение соответственно государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Вместе с тем, Постановлением Правительства РФ от 17.10.2011 № 845 установлено, что полномочия по аккредитации лиц, привлекаемых органами государственного контроля (надзора), осуществляет Федеральная служба по аккредитации.

Нормативный акт Правительства РФ, устанавливающий порядок и размеры возмещения понесенных экспертами и экспертными организациями в связи с участием в мероприятиях по контролю расходов и предусмотренный п. 8 ст. 2 Федерального закона № 294-ФЗ, на настоящий момент не принят.

## **Организация государственного надзора**

Департамент природных ресурсов и экологии Кемеровской области является исполнительным органом государственной власти Кемеровской области отраслевой компетенции, проводящим государственную политику в сфере недропользования, водных отношений, охраны атмосферного воздуха, обращения с отходами производства и потребления, государственной экологической экспертизы объектов регионального уровня на территории Кемеровской области.

Сведения об организационной структуре департамента представлены на схеме:

Департамент выполняет следующие государственные функции и услуги:

1. Государственная регистрация и выдача лицензий на право пользования участками недр, содержащими месторождения общераспространенных полезных ископаемых, или участками недр местного значения (административный регламент утвержден постановлением Коллегии Администрации Кемеровской области от 18.05.2010 № 199 «Об утверждении административного регламента департамента природных ресурсов и экологии Кемеровской области по предоставлению государственной услуги «Оформление государственной регистрации и выдача лицензии на право пользования участками недр, содержащими месторождения общераспространенных полезных ископаемых, или участками недр местного значения, а также участками недр местного значения, используемыми для целей строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых»).

2. Государственная экспертиза запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр в части общераспространенных полезных ископаемых на территории Кемеровской области (административный регламент утвержден постановлением Коллегии Администрации Кемеровской области от 12.01.2010 № 1 «Об утверждении административного регламента департамента природных ресурсов и экологии Кемеровской области по предоставлению государственной услуги по проведению государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр в части общераспространенных полезных ископаемых на территории Кемеровской области»).

3. Государственная экологическая экспертиза объектов регионального уровня на территории Кемеровской области (административный регламент утвержден постановлением Коллегии Администрации Кемеровской области от 17.01.2008 № 7 «Об утверждении административного регламента

департамента природных ресурсов и экологии Кемеровской области по предоставлению государственной услуги по проведению государственной экологической экспертизы объектов регионального уровня на территории Кемеровской области»).

4. Согласование расчета размера максимального вреда, который может быть причинен жизни, здоровью физических лиц, имуществу физических и юридических лиц в результате аварии гидротехнического сооружения (административный регламент утвержден постановлением Коллегии Администрации Кемеровской области от 27.01.2010 № 39 «Об утверждении административного регламента департамента природных ресурсов и экологии Кемеровской области по предоставлению государственной услуги «Согласование расчета размера максимального вреда, который может быть причинен жизни, здоровью физических лиц, имуществу физических и юридических лиц в результате аварии гидротехнического сооружения»).

5. Предоставление водных объектов или их частей в пользование на основании договоров водопользования, решений о предоставлении водных объектов в пользование (административный регламент утвержден постановлением Коллегии Администрации Кемеровской области от 21.06.2010 № 253 «Об утверждении административного регламента исполнения департаментом природных ресурсов и экологии Кемеровской области государственной функции по предоставлению права пользования водными объектами, находящимися в собственности Кемеровской области, на основании договоров водопользования и решений о предоставлении водных объектов в пользование», постановлением Губернатора Кемеровской области от 21.06.2010 № 40-пг «Об утверждении административного регламента исполнения департаментом природных ресурсов и экологии Кемеровской области государственной функции по предоставлению права пользования водными объектами, находящимися в федеральной собственности, на основании договоров водопользования и решений о предоставлении водных объектов в пользование»).

6. Выдача разрешений на выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух стационарными источниками для объектов хозяйственной и иной деятельности, подлежащих региональному государственному экологическому надзору (Постановление Коллегии Администрации Кемеровской области от 09.11.2010 № 486 «Об утверждении административного регламента департамента природных ресурсов и экологии Кемеровской области по исполнению государственной функции по выдаче разрешений на выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух»).

7. Осуществление регионального государственного экологического надзора (в части регионального государственного надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр; регионального государственного надзора в области охраны атмосферного воздуха; регионального государственного надзора в области охраны водных объектов;

регионального государственного надзора в области обращения с отходами) на объектах хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности (приказ департамента от 30.04.2010 № 126 «О принятии административного регламента проведения проверок при осуществлении регионального государственного экологического надзора департаментом природных ресурсов и экологии Кемеровской области»).

8. Рассмотрение обращений граждан (Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»).

Департамент осуществляет вспомогательные функции - распорядителя средств областного бюджета (постановление Коллегии Администрации Кемеровской области от 29.12.2007 № 380 «Об утверждении перечня получателей средств областного бюджета, подведомственных главным распорядителям (распорядителям) средств областного бюджета»); размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных, муниципальных нужд, нужд бюджетных учреждений (Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд») и другие.

Подведомственное департаменту учреждение ГКУ «Областной комитет природных ресурсов» не исполняет функции по надзору.

Департамент при осуществлении государственного надзора осуществляет взаимодействие с другими органами государственного контроля (надзора) по следующим вопросам:

определение сроков проведения плановых проверок;

информирование о результатах проводимых проверок, состоянии соблюдения законодательства Российской Федерации в соответствующей сфере деятельности (в случае выявления нарушений законодательства, принятие мер по которым отнесено к полномочиям иного органа государственного контроля (надзора);

а также запрос сведений и документов, которые не могут быть запрошены у проверяемого лица в ходе документарных проверок (в связи с тем, что могут быть получены от иных органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля).

При доработке ежегодных планов проведения плановых проверок с учетом предложений органов прокуратуры, поступивших по результатам рассмотрения проекта планов, департамент взаимодействует с органами государственного контроля (надзора), муниципального контроля. При этом департамент руководствуется Правилами подготовки ежегодных планов проведения плановых проверок, утвержденными постановлением Правительства РФ от 30.06.2010 № 489.

В 2011 году в департамент не обращались граждане и организации для получения аккредитации в качестве экспертов и экспертных организаций, привлекаемых к проведению мероприятий по контролю. По заявлению

экспертной организации (в связи с ликвидацией) было аннулировано и прекращено действие одного свидетельства об аккредитации.

### **Финансовое и кадровое обеспечение государственного надзора**

В 2011 году запланировано выделение бюджетных средств на обеспечение исполнения функций по осуществлению департаментом государственного надзора (исходя из сметы на содержание департамента, средств, выделенных на реализацию программы «Экология и природные ресурсы Кемеровской области») в объеме 5 459 тыс. руб. Фактически израсходовано 4 770 тыс. руб.

Штатная численность работников структурного подразделения департамента, на которое возложены функции по государственному надзору составляет 11 человек. В 2011 году штатная численность была укомплектована на 82% (9 человек).

Все указанные сотрудники имеют высшее образование. На 2011 год было запланировано повышение квалификации двух сотрудников, выполняющих функции по государственному надзору, фактически в 2011 году повышение квалификации не проведено.

В 2011 году средняя нагрузка из расчета на одного сотрудника (фактически проверки проводят 7 человек) по выполненному в отчетный период объему функций по надзору составила 25 проверок. 2 сотрудника структурного подразделения, на которое возложены функции по надзору, выполняют организационно-обеспечивающие функции в целях осуществления надзора.

### **Проведение государственного надзора**

Департаментом в 2011 году проведено 153 проверки, в том числе 59 плановых, 94 внеплановых, а также 55 административных расследований. Общее время проведения плановых и внеплановых проверок в 2011 году составило 2246 рабочих дней (1055 и 1191 рабочих дня соответственно).

В 2011 году при проведении проверок эксперты и экспертные организации департаментом не привлекались.

### **Действия органов государственного надзора по пресечению нарушений обязательных требований и (или) устранению последствий таких нарушений**

В ходе проверок, проведенных департаментом, выявлены 154 правонарушения. За выявленные правонарушения назначены административные наказания в виде штрафов на 2922 тыс. руб.

По результатам проведения проверок департаментом выданы 72 предписания об устранении нарушений.

В рамках контроля за устранением выявленных нарушений проведено 68 проверок выполнения предписаний. По фактам невыполнения

предписаний возбуждено и передано на рассмотрение по подведомственности 33 дела об административном правонарушении.

### **Анализ и оценка эффективности государственного надзора**

Показатели эффективности представлены в Таблице 1.

В 2011 году по сравнению с предыдущим годом увеличился процент выполнения плана. Невыполнение в полном объеме плана проверок на 2010 год связано с отсутствием в первом полугодии 2010 года порядка внесения изменений в план. До принятия постановления Правительства РФ от 30.06.2010 № 489 департамент не имел возможности исключить из плана ликвидированных лиц.

В 2011 году наблюдается сокращение количества внеплановых проверок по следующим причинам. Среди внеплановых проверок, проводимых департаментом, преобладают проверки выполнения предписаний. В целях уменьшения административного давления на проверяемых лиц департаментом с 2010 г. устанавливается единый срок для устранения всех нарушений (ранее для устранения каждого нарушения устанавливались отдельные сроки исходя из времени, необходимого для устранения нарушения), что повлекло уменьшение количества проверок выполнения предписаний.

Кроме того, уменьшение количества внеплановых проверок выполнения предписаний и увеличение количества плановых проверок в 2010 году повлекли изменения в структуре выявленных правонарушений. Так, в 2011 году по сравнению с предыдущим годом преобладают нарушения обязательных требований.

В 2010 году нарушения в части невыполнения предписаний составляли более половины выявленных правонарушений, рассмотрение данной категории дел отнесено к компетенции мировых судей. Низкий показатель по наложенным административным наказаниям по результатам проверок в 2010 году по сравнению с 2011 годом обусловлен следующими обстоятельствами. Департамент не располагает информацией о результатах рассмотрения дел по фактам невыполнения предписаний в связи с непредоставлением постановлений мировыми судьями. Кроме того, по делам о невыполнении предписаний сложилась судебная практика освобождения от административной ответственности в связи с малозначительностью данного правонарушения.

В связи с отсутствием нормативных актов, предусмотренных п. 7 ст. 65 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и определяющих перечень нарушений законодательства, представляющих угрозу причинения вреда окружающей среде не представляется возможным определить значения показателей эффективности, предусмотренные абз. 6-9 п. 6 Перечня сведений, включаемых в доклады об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля и об эффективности такого контроля.



## **Выводы и предложения по результатам государственного надзора**

Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в качестве мер принимаемых по фактам выявленных в ходе проверки нарушений предусматривает выдачу предписания. Согласно п. 3 ст. 16 данного Федерального закона предписание об устранении нарушений является приложением к акту проверки, а истечение установленного в нем срока – основанием для проверки (п. 2 ст. 10). Порядок выдачи предписания, требования к его содержанию и критерии установления сроков устранения нарушения и другие требования в данном Федеральном законе не отражены.

На основании изложенного, считаем целесообразным внести изменения в действующее законодательство с целью упорядочения выдачи предписаний.

П. 10 ст. 11 Федерального закона № 294-ФЗ устанавливает, что если при проведении документарной проверки будут установлены признаки нарушений должностное лицо органа вправе провести выездную проверку. Вместе с тем, порядок принятия решения о проведении выездной проверки законом не определен. Так, из текста статьи невозможно установить необходимо ли в данном случае принятие нового приказа о проведении проверки, в случае внеплановой – согласование его с органами прокуратуры, а также возможно ли в данном случае проведение плановой выездной проверки.

В связи с этим, предлагаем уточнить требования закона в части проведения выездной проверки после документарной.

П. 5 ст. 2 Федерального закона № 294-ФЗ в ходе проверки предусматривается отбор образцов продукции, объектов окружающей среды, объектов производственной среды, а также проведение их исследований, испытаний. П. 4 ст. 15 указанного Федерального закона запрещает отбирать образцы продукции, пробы обследования объектов окружающей среды без оформления протоколов об отборе указанных образцов, проб по установленной форме.

На основании изложенного, предлагаем утвердить форму и порядок отбора в ходе проверки образцов продукции, объектов окружающей среды, объектов производственной среды.

Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» допускает широту дискреционных полномочий. Так, отсутствие в Федеральном законе подлежащего проверке периода деятельности лица (критериев определения периода) дает должностному лицу, уполномоченному на проведение проверки, широкие пределы для свободного усмотрения. Исходя из положений Федерального закона в случае проведения плановой проверки

неясно какой период подлежит проверке – деятельность на момент проверки, деятельность с даты последней проверки или иной период.

На основании изложенного, предлагаем внести изменения данный закон в части уточнения периода, подлежащего проверке.

И.о. начальника департамента

С.В. Высоцкий

Таблица 1. Показатели эффективности государственного контроля (надзора), муниципального контроля, рассчитанные на основании сведений, содержащихся в форме № 1-контроль «Сведения об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля»

№ п/п	Показатель	Метод расчета	2010 г.	2011 г.	отклонение от показателей предыдущего года
1	выполнение утвержденного плана проведения плановых проверок	в процентах от общего количества запланированных проверок	86	100	16
2	доля юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, в отношении которых органами государственного контроля (надзора) были проведены проверки	в процентах от общего количества юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность на территории субъекта РФ	менее 1	менее 1	0
3	доля проведенных внеплановых проверок	в процентах от общего количества проведенных проверок	91	64	-30
4	доля внеплановых проверок, проведенных по фактам нарушений, с которыми связано возникновение угрозы причинения вреда, жизни и здоровью граждан, окружающей среде, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, с целью предотвращения угрозы причинения такого вреда	в процентах от общего количества проведенных внеплановых проверок	0	0	0
5	доля юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, в деятельности которых выявлены нарушения обязательных требований, представляющие непосредственную угрозу причинения вреда жизни и здоровью граждан, окружающей среде, а также угрозу чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера	в процентах от общего числа проверенных лиц	0	0	0
6	доля внеплановых проверок, проведенных по фактам нарушений обязательных требований, с которыми связано причинение вреда жизни и здоровью граждан, окружающей среде, а также возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, с целью прекращения дальнейшего причинения вреда и ликвидации последствий таких нарушений	в процентах от общего количества проведенных внеплановых проверок	0	0	0
7	доля юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, в деятельности которых выявлены нарушения обязательных требований, явившиеся причиной причинения вреда жизни и здоровью граждан,	в процентах от общего числа проверенных лиц	0	0	0

	окружающей среде, а также возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера				
8	доля выявленных при проведении внеплановых проверок правонарушений, связанных с неисполнением предписаний	в процентах от общего числа выявленных правонарушений	70	19	-73
9	доля проверок, по итогам которых по фактам выявленных нарушений возбуждены дела об административных правонарушениях	в процентах от общего числа проверок, в результате которых выявлены правонарушения	100	100	0
10	доля проверок, по итогам которых по фактам выявленных нарушений наложены административные взыскания, в том числе по видам наказаний:	в процентах от общего числа проверок, в результате которых выявлены правонарушения	68	95	40
	возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного нарушения		0	0	0
	конфискация орудия совершения или предмета административного нарушения		0	0	0
	лишение специального права, представленного физическому лицу		0	0	0
	административный арест		0	0	0
	административное выдворение за пределы РФ иностранного гражданина или лица без гражданства		0	0	0
	дисквалификация		0	0	0
	административное приостановление деятельности		0	0	0
	предупреждение		0	0	0
административный штраф		68	95	40	
11	доля проверок, по итогам которых по фактам выявленных нарушений материалы переданы в правоохранительные органы для возбуждения уголовных дел	в процентах от общего числа проверок, в результате которых выявлены правонарушения	0	0	0
12	доля заявлений органов государственного контроля (надзора), направленных в органы прокуратуры о согласовании проведения внеплановых проверок, в согласовании которых было отказано в связи с нарушением порядка и отсутствием оснований для проведения таких проверок	в процентах от общего числа направленных в органы прокуратуры заявлений	0	0	0
13	доля проверок, проведенных органами государственного контроля (надзора), с нарушением требований законодательства о порядке их проведения, по результатам выявления которых к должностным лицам органов государственного контроля (надзора), осуществившем такие проверки, применены меры дисциплинарного, административного наказания	в процентах от общего числа проведенных проверок	0	0	0

