

Методические рекомендации для инспекторского состава, осуществляющего государственный надзор в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий

Стригунков Максим Дмитриевич - заместитель начальника
Управления правового обеспечения
Министерство экологии и природопользования Московской области

Аннотация. В статье отражен план мероприятий, необходимый к исполнению инспектором в области ООПТ, для достижения главных задач, стоящих перед государством по защите территорий национального достояния, с точки зрения обеспечения экологической безопасности страны.

Ключевые слова: особо охраняемые природные территории, надзор ООПТ, инспектор ООПТ, правонарушение в области ООПТ.

ВВЕДЕНИЕ

Особо охраняемые природные территории относятся к объектам общенационального достояния.¹

По состоянию на 18.05.2020 года в Российской Федерации насчитывается более 13 тысяч особо охраняемых природных территорий разного уровня.²

Национальное достояние надлежащим образом должно охраняться государством. Положение о государственном надзоре в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий федерального значения, утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 24.12.2012 № 1391 9 (далее – надзор в области ООПТ).

В задачи инспектора входит обеспечение соблюдения установленного режима охраны и использования территории. Как правило, работа инспектора носит разъездной и вахтовый характер.³

Инспектор сам по себе очень интересный образ, наделенный смыслом и противоречиями по определению. Будучи наделенный функциями по надзору в той или иной сфере деятельности, статус инспектора предполагает отправление государственной воли в виде использования инструментария в виде наказания.

В Российской Федерации на сегодняшний момент существует более 200 видов надзора. Не зря, государство поставило перед собой цель оптимизировать количество видов надзора (контроля), так как это огромный массив проверок ежегодно обрушивается на предпринимательство в установленном порядке. Положительно нужно отметить поставленную государством данную задачу путем реализации, так называемой «Регуляторной гильотины»⁴.

Тем не менее, хотел бы отметить, что инспектор, в широком смысле в области охраны окружающей среды, а в узком – в области ООПТ, прежде всего является государевым человеком с соответствующими правами и обязанностями, неразрывно увязанными с полномочиями по надзору.

ОБЩАЯ ЧАСТЬ.

«Библия инспектора» – Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (да-

лее – КоАП РФ). КоАП РФ регламентирует материальную и процессуальную часть производства по делам об административных правонарушениях в области ООПТ.

«Настольный букварь» – Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26.12.2008 № 294-ФЗ, определяющий порядок организации и проведения контрольно-надзорных мероприятий в области ООПТ, в том числе (далее – Федеральный закон №294-ФЗ).

Основным законом, регулирующим правоотношения в области особо охраняемых природных территорий, является Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» (далее – Федеральный закон об ООПТ), содержащий правовые механизмы появления ООПТ, преобразование, изменение границ ООПТ и их охранных зон при наличии, категории ООПТ и др.

В Российской Федерации, как правило, функции по управлению ООПТ возложены на подведомственное государственному органу исполнительной власти учреждение, структура которого обязательно должна содержать самостоятельное структурное подразделение, в компетенцию которого входят вопросы надзора и охраны на вверенной территории, границы которой определены советующим нормативным актом, будь то, постановление Правительства Российской Федерации, либо постановление высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с компетенцией, определенной законом субъекта Российской Федерации.

Структура процесса по осуществлению надзора в области ООПТ проста, на первый взгляд. В тоже время, местами сложна до предела.

Из огромного массива действующей нормативной базы, исполнение которой должен обеспечить инспектор в области ООПТ, есть основные моменты, которыми должен руководствоваться инспектор в области ООПТ. Соблюдение этих процедур и испол-

¹ Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ (ред. от 26.07.2019) «Об особо охраняемых природных территориях» // Собрание законодательства Российской Федерации, 20.03.1995, № 12, ст. 1024, преамбула.

² <https://tass.ru/info/4600084>

³ <https://ugraoopt.admhmao.ru/conservation/zapovednye-professii/2561783/>

⁴ <https://www.economy.gov.ru>

нение нормативных предписаний самим инспектором гарантирует реализацию принципа неотвратимости наказания в области ООПТ, и как следствие восстановление нарушенных прав и свобод лица, чьи права были нарушены в результате совершения административного правонарушения или преступления в области ООПТ.

С точки зрения управления и надлежащего осуществления надзора в области ООПТ, целесообразно вопросы надзора и охраны территории вменить в компетенцию одного структурного подразделения государственного учреждения. Тесное взаимодействие, например, сектора по надзору и сектора по охране в одном отделе государственного учреждения положительно скажется на обмене информации и будет способствовать принятию правильных управленческих решений, потому что, инспектор осуществляет полномочия по надзору в области ООПТ

исключительно в границах ООПТ и их охранных зон (при наличии таковых).

ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ.

Исходим из того, что, аудитория, на которую рассчитан данный материал, знакома с законодательством об административных правонарушениях и о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении надзора.

В Особенной части предлагается план мероприятий в соответствии с КоАП РФ и Федеральным законом №294-ФЗ, организация исполнения которого надлежит обеспечить руководителю учреждения, осуществляющего управление соответствующей ООПТ.

Прежде чем перейти к плану мероприятий, привожу сравнительную таблицу регионального законодательства, предусматривающего ответственность за совершение правонарушений в области ООПТ:

№	Субъект Российской Федерации	КоАП субъекта РФ	Наименование главы КоАП субъекта РФ	Наименование статьи	Санкция в отношении юр. лица
1	Москва	Закон города Москвы от 21 ноября 2007 года № 45 Кодекс города Москвы об административных правонарушениях	Глава 4. Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования	Статья 4.2. Нарушение режимов охраны и использования особо охраняемых природных территорий регионального значения в городе Москве, а также их охранных зон	от двухсот тысяч до трехсот тысяч рублей.
2	Нижегородская область	Закон от 20 мая 2003 года № 34-З Кодекс Нижегородской области об административных правонарушениях	Глава 5. Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования	Статья 5.13. Нарушение требований и запретов по использованию объектов животного мира	от пятисот тысяч до одного миллиона рублей
3	Амурская область	Закон Амурской области от 30 марта 2007 года № 319-ОЗ Об административной ответственности в Амурской области	Глава 5. Ответственность за нарушение законодательства в сфере охраны окружающей среды и природопользования	Статья 5.9. Уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений или грибов, занесенных в Красную книгу Амурской области	от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей.

Большая часть регионального законодательства об административных правонарушениях не содержит ответственности за нарушение режима ООПТ регионального значения, за исключением города Москвы.

В то же время, нужно признать возможную нецелесообразность введения такой ответственности в субъектах Российской Федерации, в связи с наличием в КоАП РФ статьи 8.39, практика применения которой позволяет квалифицировать любое правонарушение, допущенное в границах ООПТ регионального значения по данной статье КоАП РФ.

Предлагается План мероприятий, необходимых к выполнению инспекторским составом в рамках осуществления надзора в области ООПТ, при этом помним, что действие закона о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей не распространяется на административное производство. Это в свою очередь означает, что если инспектор до-

пустил грубые нарушения в рамках проверки законодательства о защите прав, то это не влечет безусловную отмену постановления о назначении административного наказания в области ООПТ.

Безусловно, предлагаемый План мероприятий подлежит исполнению не только инспекторским составом, осуществляющим надзор в области ООПТ, но и другими специалистами учреждения, в обязанности которых входит обеспечивать деятельность (юрист, кадровик, делопроизводитель и тд.).

В уголовно-правовом смысле обеспечивается соблюдение принципа индивидуализации при назначении наказания лицам, виновным в совершении экологических преступлений. Рекомендуется тщательно выяснять и учитывать совокупность обстоятельств

дела, и прежде всего, характер допущенных нарушений, данные о личности подсудимых, тяжесть последствий, размер причиненного вреда и др.⁵

ПЛАН МЕРОПРИЯТИЙ

по организации и проведению плановых проверок в области ООПТ и проведения административных производств по делам об административных правонарушениях, ответственность за которые предусмотрена статьей 8.39 КоАП РФ

№	Наименование мероприятия	Срок исполнения
1.	Ведение в ЕГИС ОКНД перечней юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, использующих производственные объекты, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду, которым присвоены категории риска	Постоянно
2.	Внесение информации о результатах проведенных проверок: 1) в единый реестр проверок информации в соответствии со статьей 13.3 Федерального закона № 294-ФЗ; 1.1) принятие организационно-распорядительных мер, предусматривающих определение должностных лиц, уполномоченных на внесение информации в единый реестр проверок; 2) в ЕГИС ОКНД; 3) размещение на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети Интернет	1) по плановой проверке: не позднее трех рабочих дней с момента издания распоряжения о плановой проверке. По внеплановой проверке - не позднее дня направления проверяемому лицу уведомления о начале проведения проверки. Если не требуется уведомления проверяемых лиц о начале проведения внеплановой проверки - не позднее 5 рабочих дней со дня начала проведения проверки
3.	Проведение мероприятий, направленных на профилактику нарушений обязательных требований: 1) размещение на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети Интернет перечня нормативных правовых актов или их отдельных частей, содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых является предметом регионального государственного надзора, а также текстов соответствующих нормативных правовых актов; 2) информирование по вопросам соблюдения обязательных требований, в том числе посредством: - разработки и опубликования руководств по соблюдению обязательных требований; - проведения семинаров и конференций; - разъяснительной работы в средствах массовой информации; - в случае изменения обязательных требований подготавливает и распространяет комментарии о содержании новых нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования, внесенных изменениях в действующие акты, сроках и порядке вступления их в действие, а также рекомендации о проведении необходимых организационных, технических мероприятий, направленных на внедрение и обеспечение соблюдения обязательных требований. 3) обеспечивает регулярное обобщение практики осуществления государственного надзора и размещение на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети Интернет соответствующих обобщений, в том числе с указанием наиболее часто встречающихся случаев нарушений обязательных требований с рекомендациями в отношении мер, которые должны приниматься субъектами регионального государственного надзора в целях недопущения таких нарушений;	не реже одного раза в год

⁵ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18 октября 2012 г. №21 «О применении судами законодательства

об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» // Российская газета от 31 октября 2012 г., № 251.

	4) выдача предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований в соответствии с законодательством Российской Федерации.	
4.	Формирование ежегодного плана проведения плановых проверок	140 дней (с момента подготовки проекта ежегодного плана проведения плановых проверок и до его утверждения министром)
5.	Подготовка к проведению проверки	не более 10 рабочих дней
5.1.	Подготовка и издание распоряжения о проведении плановой, внеплановой проверки, рейдового осмотра	Срок не регламентирован
5.2.	Регистрация распоряжения о проведении проверки в журнале регистрации распоряжений	
5.3.	Подготовка и оформление заявления и прилагаемых к нему документов о согласовании проведения внеплановой выездной проверки в орган прокуратуры по месту осуществления деятельности юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем	Срок не регламентирован
5.4.	Представление либо направление заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении или в форме электронного документа в орган прокуратуры по месту осуществления деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя заявления о согласовании проведения внеплановой выездной проверки	в день подписания распоряжения о проведении внеплановой выездной проверки
5.5.	Получение решения органа прокуратуры о согласовании проведения внеплановой выездной проверки или об отказе в согласовании ее проведения	день принятия органом прокуратуры решения
5.6.	Уведомление о проведении плановой проверки посредством направления копии распоряжения о начале проведения плановой проверки заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении и (или) посредством электронного документа	не позднее чем за три рабочих дня до начала ее проведения
5.7.	Уведомление о проведении внеплановой выездной проверки любым доступным способом, в том числе посредством электронного документа	не менее чем за двадцать четыре часа до начала проведения
6.	Проведение предварительной проверки, поступившей с возможным истребованием у юридического лица, индивидуального предпринимателя пояснений в отношении полученной информации	Срок не регламентирован
7.	В случае необходимости направление юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям документов и (или) информации с использованием ЕГИС ОКНД при осуществлении в отношении них государственного контроля (надзора)	с 1 июня 2019 года
8.	Проведение проверки	не может превышать двадцать рабочих дней; не может превышать пятьдесят часов для малого предприятия; пятнадцать часов для микропредприятия в год
9.	Составление акта проверки	дата составления акта проверки не должна выходить за дату окончания проверки, указанную в распоряжении о проведении проверки
9.1.	Составление акта о невозможности проведения соответствующей проверки с указанием причин невозможности ее проведения	в рамках срока проведения проверки, установленного распоряжением о проверке
9.2.	Направление в орган прокуратуры акта проверки в случае, если для ее проведения требовалось согласование органа прокуратуры	в течение пяти рабочих дней со дня составления акта проверки

10.	Консультирование по вопросам исполнения государственной функции	срок не регламентирован
11.	Оформление и выдача предписания об устранении выявленных в результате проверки нарушений	не позднее даты окончания проверки или не более 3 рабочих дней после составления акта проверки
11.1.	Рассмотрение поступившего ходатайства и подготовка решения о продлении срока устранения нарушения или об отклонении ходатайства и оставлении срока устранения нарушения без изменения	не более семи рабочих дней со дня регистрации ходатайства
12.	Направление уведомления об истребовании сведений у руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя, гражданина, его уполномоченного представителя о выполнении предписания	в течение пяти рабочих дней от назначенной даты устранения нарушения
13.	Получение отчета об устранении нарушений, указанных в предписании, проверяемое лицо представляет должностному лицу в сроки, указанные в предписании	
14.	Оформление и выдача нового предписания об устранении выявленных в результате проверки нарушений	не позднее даты составления акта проверки
15.	Получение и приобщение к акту проверки возражений юридического лица, индивидуального предпринимателя в отношении акта проверки и (или) выданного предписания об устранении выявленных нарушений в целом или его отдельных положений	в течение пятнадцати дней с даты получения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем акта проверки
16.	Подготовка и составление письменной претензии о возмещении вреда, причиненного окружающей среде	один - два рабочих дня
17.	Обеспечение расчета размера вреда, причиненного окружающей среде	не более 2 месяцев
18.	Обращение в суд с требованием об ограничении, приостановлении и (или) запрещении хозяйственной и иной деятельности	не должен превышать один - два рабочих дня
19.	Направление результатов проверки в правоохранительные органы и органы прокуратуры	в течение 5 рабочих дней со дня их составления
20.	Направление информации в уполномоченные органы государственной власти Российской Федерации по вопросам, не относящимся к компетенции	три рабочих дня
21.	Обращение в суд с требованием об ограничении, приостановлении и (или) запрещении в установленном законодательством порядке хозяйственной и иной деятельности	1-2 рабочих дня
22.	Направление информации в уполномоченные органы государственной власти Российской Федерации по вопросам, не относящимся к компетенции	3 рабочих дня
23.	Составление протокола об административном правонарушении	не более 2 месяцев
24.	Подготовка к рассмотрению дела об административном правонарушении	не более трех суток со дня получения инспектором материалов дела об административном правонарушении на рассмотрение
25.	Вынесение постановления по делу об административном правонарушении	не может быть вынесено по истечении 1 года со дня совершения административного правонарушения
26.	Выдача представления о принятии мер по устранению причин и условий	
27.	Получение информации о принятых мерах по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения	в течение месяца со дня получения представления лицом, в отношении которого вынесено постановление о назначении наказания

28.	Рассмотрение жалобы на постановление по делу об административном правонарушении	в течение 10 рабочих дней со дня ее поступления
29.	Исполнение постановления по делам об административных правонарушениях	в течение 2 лет с момента его вступления в законную силу
30.	Контроль за устранением юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, физическими лицами нарушений, выявленных при осуществлении надзора	в течение 2 месяцев с наступления сроков, указанных в предписании

В административном смысле, инспектору в области ООПТ предстоит установить событие административного правонарушения в области ООПТ: время, место, способ совершения, данные о земельном участке, что в себя включает режим использования конкретной ООПТ, действующие ограничения и особенности, каким актом утверждено положение об ООПТ и их охранные зоны, когда установлены границы ООПТ и их охранных зон, внесены ли сведения о границах в ЕГРН, наличие различных согласований органов власти и учреждений, осуществляющих управление соответствующей ООПТ и иную информацию.

При разрешении вышеуказанных вопросов, инспектору также предстоит разрешить судьбу возможных конфискованных орудий и средств совершения правонарушений в области ООПТ, определиться с механизмом реализации конфискованных диких животных и продукции (в рамках борьбы с браконьерством). Эти особенности установлены Правилами использования безвозмездно изъятых или конфискованных диких животных и растений, их частей или дериватов, подпадающих под действие Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения.⁶

Виды нарушений в сфере использования лесов, располагающихся в границах ООПТ, квалифицирующиеся как нарушения режима ООПТ по статье 8.39 КоАП РФ:

1. Все виды рубок, кроме выборочных санитарных и рубок ухода за молодняками;
2. Вывоз древесины по непромерзшей почве или хлыстами;
3. Применение химических удобрений и ядохимикатов;
4. Перевод лесных площадей в нелесные, отвод земель для целей, не связанных с ведением лесного хозяйства;
5. Всякое строительство, прокладка дорог и иных коммуникаций;

Литература:

1. Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ (ред. от 26.07.2019) «Об особо охраняемых природных территориях» // Собрание законодательства Российской Федерации, 20.03.1995, № 12, ст. 1024, преамбула;

⁶Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 мая 2003 г. № 304 «Об утверждении Правил использования безвозмездно изъятых или конфискованных диких животных и растений, их частей или дериватов, подпадающих под действие Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, от 3 марта 1973 г. // Собрание законодательства Российской Федерации от 2 июня 2003 г. № 22 ст. 2168.

6. Въезд автотранспорта, кроме случаев, когда это связано с выполнением служебных обязанностей;

7. Изменение гидрологического режима территории;

8. Устройство стоянок, разведение костров;

9. Добыча торфа и сапропеля;

10. Забор воды для полива;

11. Въезд автотранспорта, кроме случаев, когда это связано с выполнением служебных обязанностей;

12. Добыча полезных ископаемых;

13. Отсутствие проекта освоения лесов;

14. Использование лесов с нарушением условий проекта освоения лесов;

15. Нарушение условий договора аренды лесного участка и земельного участка в границах ООПТ;

16. Не соблюдение правил пожарной безопасности в лесах и правил санитарной безопасности в лесах;

17. Неподача лесной декларации;

18. Не представление отчета об использовании лесов;

19. Непредставление в государственный лесной реестр в установленном порядке документированную информацию.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ.

Задачами государственного надзора являются предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями и гражданами установленных в соответствии с международными договорами Российской Федерации, Федеральным законом "Об особо охраняемых природных территориях", другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации требований в области охраны окружающей среды.⁷

⁷Постановление Правительства Российской Федерации от 24.12.2012 № 1391 (ред. от 02.03.2019) «О государственном надзоре в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий федерального значения» // Собрание законодательства Российской Федерации, 31.12.2012, № 53 (ч. 2), ст. 7946.

2. Постановление Правительства Российской Федерации от 24.12.2012 № 1391 (ред. от 02.03.2019) «О государственном надзоре в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий федерального значения» // Собрание законодательства Российской Федерации, 31.12.2012, № 53 (ч. 2), ст. 7946;
3. Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 мая 2003 г. № 304 «Об утверждении Правил использования безвозмездно изъятых или конфискованных диких животных и растений, их частей или дериватов, подпадающих под действие Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, от 3 марта 1973 г. // Собрание законодательства Российской Федерации от 2 июня 2003 г. №. 22 ст. 2168;
4. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18 октября 2012 г. №21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» // Российская газета от 31 октября 2012 г., № 251;
5. <https://tass.ru/info/4600084>;
6. <https://ugraopt.admhmao.ru/conservation/zapovednye-professii/2561783/>;
7. <https://www.economy.gov.ru>