

Н. В. Данилова*

ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ НАДЗОР И РЕФОРМА ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА¹

Аннотация. В статье анализируются изменения правового института государственного экологического надзора, введенные с 1 января 2015 г. Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об охране окружающей среды" и отдельные законодательные акты Российской Федерации"». Цель: дать оценку законодательным нововведениям с точки зрения их достаточности, эффективности и непротиворечивости. Методы: в ходе исследования были использованы как общенаучные, так и частнонаучные методы научного познания: диалектический, формально-логический, формально-юридический, сравнительно-правовой, юридико-технический. Результаты: автор приходит к выводу, что при обновлении экологического законодательства избежать многочисленных правовых пробелов и коллизий не удалось. В частности, не определены особенности организации и порядка проведения проверок при осуществлении государственного экологического надзора (за исключением такого его подвида, как земельный). Выбор объекта негативного воздействия на окружающую среду в качестве объекта государственного надзора создает сложности при разграничении полномочий федеральных и региональных органов власти в рассматриваемой области. Очевидно, что один субъект предпринимательской деятельности может эксплуатировать несколько объектов, подпадающих под разные критерии — и федерального, и регионального надзора. Соответственно, новые правила не только приведут к увеличению количества проверок со стороны органов разных уровней. Неопределенность в вопросе разграничения полномочий контролирующих органов на практике породит очередную волну дел об оспаривании действий и решений, принятых по итогам проверок. Полагаем совершенно необоснованной отмену правила, позволяющего избежать дублирования проверок. Введение новых критериев разграничения объектов надзора требует обновления перечней объектов, подлежащих федеральному экологическому надзору. Такая работа уполномоченным органом не проведена до сих пор, что порождает сомнения в легитимности проверок, проводимых с июля 2015 г. Следует устранить указанные пробелы и коллизии как можно быстрее. В противном случае реформа государственного экологического управления так и не состоится.

Ключевые слова: государственное экологическое управление, экологический контроль, государственный экологический надзор, разграничение полномочий, экологическое законодательство, объекты негативного воздействия, объект надзора, предмет надзора, объекты федерального надзора, проверка.

DOI: 10.17803/1729-5920.2016.119.10.088-096

ВВЕДЕНИЕ

Одной из важнейших сфер государственного управления и контроля (надзора) является

охрана окружающей среды и природопользование. Согласно Экологической доктрине РФ резкое ослабление управленческих, в том чис-

¹ Статья подготовлена в рамках Программы повышения конкурентоспособности Тюменского государственного университета.

© Данилова Н. В., 2016

* Данилова Наталья Владимировна, кандидат юридических наук, доцент Тюменского государственного университета

nvdanilova@mail.ru

625000, Россия, г. Тюмень, ул. Ленина, д. 38

ле контрольных, функций государства в этой сфере может явиться фактором деградации природной среды². Как известно, необходимым условием эффективности законодательства является контроль за его исполнением.

Экологический контроль — это функция экологического управления, правовая форма экологической деятельности, гарантия работы экономического, организационного и правового механизмов обеспечения экологической безопасности, охраны окружающей природной среды, рационального природопользования³. Эффективный экологический контроль является необходимым условием привлечения виновных лиц к различным видам юридической ответственности, и с этой точки зрения может рассматриваться как способ обеспечения законности и правопорядка, средство защиты конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду.

В то же время излишнее, экономически неоправданное административное регулирование создает барьеры для развития предпринимательской деятельности. Поэтому в последние годы особое внимание государства направлено на создание системы мер защиты прав и законных интересов индивидуальных предпринимателей и юридических лиц при проведении в отношении них контрольных мероприятий. Как отмечается в аналитическом докладе «О состоянии системы государственного контроля в Российской Федерации», «магистральным направлением упорядочивания многочисленных и разнородных процессов по данному направлению взаимодействия государства с бизнесом и гражданами явилась попытка унификации (с установленным исчерпывающим перечнем четко описанных исключений) процедурных вопросов проведения контрольно-надзорных мероприятий на уровне федерального закона»⁴.

Хотя теоретически экологический контроль является одной из важнейших мер охраны природы, в настоящее время он, по мнению некоторых специалистов, относится к одним из наименее эффективных и слабейших мер охраны окружающей среды⁵. Нуждаются в дальнейшем совершенствовании вопросы разграничения полномочий между органами государственной власти различных уровней, обеспечения необходимого взаимодействия между ними, в том числе информационного обмена, порядка проведения государственного надзора, развития муниципального экологического контроля, неоправданно упраздненного в 2007 г., и др.

Указанные вопросы находятся в сфере регулирования как Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»⁶ (далее — Закон № 294), универсального по своему содержанию, так и отраслевого — экологического — законодательства. В связи с этим актуальной задачей является анализ изменений института государственного экологического контроля (надзора), предпринятых за последние время. Важным этапом в развитии экологического законодательства стало принятие Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об охране окружающей среды” и отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁷. По оценке Л. А. Тихомировой, этим Законом было положено начало кардинальному реформированию не только законодательной базы в области охраны окружающей среды, но и всего механизма государственного управления в области охраны окружающей среды⁸.

² Распоряжение Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р «Об Экологической доктрине Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 36. Ст. 3510.

³ Гейт Н. А. Экологический контроль и нормирование загрязнения окружающей среды как факторы эффективности природоохранной деятельности // Общество и право. 2011. № 3. С. 12.

⁴ О состоянии системы государственного контроля в Российской Федерации. Аналитический доклад — 2010 // СПС «КонсультантПлюс», 2010 (дата обращения: 06.10.2015).

⁵ Пономарев М. В. Круглый стол «Правовые проблемы государственного, муниципального и иных видов экологического контроля» // Экологическое право. 2008. № 4. С. 15.

⁶ СЗ РФ. 2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6249.

⁷ СЗ РФ. 2014. № 30 (Ч. 1). Ст. 4220.

⁸ Тихомирова Л. А. Законодательство об охране окружающей среды: изменения, итоги и перспективы развития // СПС «КонсультантПлюс», 2015 (дата обращения: 06.10.2015).

В общем объеме нововведений изменения главы XI Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее — Закон № 7), устанавливающей базовые нормы института экологического контроля, выглядят не слишком значительно. Однако их оценка в общем контексте реформы экологического законодательства показывает, что изменения весьма существенны и нуждаются в критическом осмыслении и анализе.

ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ

С 1 января 2015 г. законодатель включил государственный экологический надзор в перечень видов государственного контроля (надзора), для которых другими федеральными законами могут устанавливаться особенности организации и проведения проверок в части, касающейся вида, предмета, оснований проведения проверок, сроков и периодичности их проведения, уведомлений о проведении внеплановых выездных проверок и согласования проведения внеплановых выездных проверок с органами прокуратуры (п. 30 ч. 4 ст. 1 Закона № 294). Аналогичная норма появилась и в Законе № 7 (п. 5 ст. 65). По сути, это нововведение стало ответом на неоднократно высказываемую критику Закона № 294, который не соответствовал природоохранным задачам. Наиболее резко эту мысль высказала в свое время М. И. Васильева: «Установленные действующим законодательством требования к порядку проведения государственного экологического контроля в части периодичности, оснований и сроков его проведения являются столь существенными, что в первую очередь приводит не к защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а к нарушению, умалению конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду: в предложенных законодателем условиях органы государственного экологического контроля не способны проводить “эффективный”

(а может быть, и любой?) экологический контроль»⁹. Ее мнение разделяли и другие специалисты¹⁰.

Вместе с тем самих особенностей организации и проведения проверок базовый экологический закон не предусматривает. Не устанавливает их и Положение о федеральном государственном экологическом надзоре, утвержденное постановлением Правительства РФ от 8 мая 2014 г. № 426¹¹. Напротив, оно прямо отсылает нас к Закону № 294: к отношениям, связанным с осуществлением федерального государственного экологического надзора, организацией и проведением проверок, применяются положения Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и иных федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними нормативных правовых актов Российской Федерации. Федеральный государственный экологический надзор осуществляется посредством организации и проведения плановых и внеплановых, документарных и выездных проверок в соответствии со статьями 9—13 и 14 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (п. 8, 9 Положения). Можно предположить, что указанная норма Законов № 7 и № 294 введена, так сказать, «с прицелом» на будущее, чтобы в дальнейшем была возможность вводить указанные особенности, меняя базовый экологический закон.

Если проанализировать природоресурсное законодательство, то можно увидеть, что особенности проведения проверок установлены только Земельным кодексом РФ (ст. 71, 71.1). Соответствующие поправки были внесены в ЗК РФ Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 234-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹² и вступили в силу с 1 января 2015 г. Так, установлены дополнительные два основания проведения внеплановых проверок:

⁹ Васильева М. И. Управление в сфере охраны окружающей природной среды: экологическая политика и право // Экологическое право. 2001. № 3. С. 17.

¹⁰ Заславская Н. М. Проблемы построения современной функциональной организации государственного экологического контроля // Экологическое право. 2010. № 3. С. 21—22.

¹¹ СЗ РФ. 2014. № 20. Ст. 2535.

¹² СЗ РФ. 2014. № 30 (Ч. 1). Ст. 4235.

выявление по итогам проведения административного обследования объекта земельных отношений признаков нарушений требований законодательства Российской Федерации, за которые законодательством Российской Федерации предусмотрена административная и иная ответственность; поступление в орган государственного земельного надзора обращений и заявлений юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, граждан, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления о нарушениях имущественных прав Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, юридических лиц, граждан. Также она устанавливает правила проведения проверок в отношении граждан, органов государственной власти, органов местного самоуправления.

ОБЪЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО НАДЗОРА

Принципиальным нововведением является изменение подходов к определению объекта надзора. Таковым в Законе № 7 назван объект, оказывающий негативное воздействие на окружающую среду. Его определение дается в ст. 1: это объект капитального строительства и (или) другой объект, а также их совокупность, объединенные единым назначением и (или) неразрывно связанные физически или технологически и расположенные в пределах одного или нескольких земельных участков.

В зависимости от уровня негативного воздействия на окружающую среду ст. 4.2 предусмотрено деление объектов на четыре категории:

I категория — объекты, оказывающие значительное негативное воздействие на окружающую среду и относящиеся к областям применения наилучших доступных технологий;

II категория — объекты, оказывающие умеренное негативное воздействие на окружающую среду;

III категория — объекты, оказывающие незначительное негативное воздействие на окружающую среду;

IV категория — объекты, оказывающие минимальное негативное воздействие на окружающую среду.

Указанное деление в новой концепции Закона № 7 является ключевым моментом при установлении мер государственного регулирования в области охраны окружающей среды и призвано обеспечивать дифференцированный подход в этой сфере. Например, с 1 января 2019 г. в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах IV категории, плановые проверки не будут проводиться. Также категория объекта используется при разграничении полномочий между федеральными и региональными органами государственного экологического надзора.

Однако довести до логического конца идею объекта негативного воздействия как объекта надзора все же не удалось, что ярко проявляется в регулировании вечно больного вопроса — разграничения полномочий в этой области¹³.

РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ

На первый взгляд правила разграничения компетенции по вертикали практически не изменились. Согласно п. 6 и 7 статьи 65 Закона № 7 федеральный государственный экологический надзор организуется и осуществляется при осуществлении хозяйственной и (или) иной деятельности на объектах, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду и включенных в утверждаемый уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти перечень. Перечень объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору, определяется на основании установленных Правительством РФ критериев. Органы исполнительной власти субъектов РФ организуют и осуществляют

¹³ Анисимова К. Л., Садовская Т. Д. Государственный экологический контроль как гарантия экологической безопасности // Императивы безопасного и устойчивого развития межсистемного комплекса «общество-человек-природа» / под науч. ред. В. В. Зыкова. Тюмень, 2010. С. 269—277; Епифанов И. К., Мальцева Н. Н. О совершенствовании управления природопользованием при разграничении функций и реализации полномочий государственного экологического контроля органами исполнительной власти // Российская юстиция. 2011. № 7. С. 51—55.

ют региональный государственный экологический надзор при осуществлении хозяйственной и (или) иной деятельности с использованием объектов, подлежащих государственному экологическому надзору, за исключением объектов, указанных в п.6 настоящей статьи.

Сравнивая положения ч. 6 и 7 ст. 65 Закона № 7 в новой и старой редакции, можно сделать вывод о том, что законодатель отказался от мысли использовать перечень нарушений законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды как критерия разграничения полномочий контрольных органов. Хотя такой перечень и был утвержден Правительством РФ, он не нашел своего практического применения. Сами же формулировки рассматриваемых норм не являются чем-то новым, они всего лишь воспроизводят положения соответствующих абзацев ст. 5 и 6, устанавливающих полномочия Российской Федерации и субъектов РФ.

Как видим, в целом правила те же: Правительство РФ устанавливает критерии объектов федерального надзора. Минприроды России на их основании утверждает перечни конкретных объектов. Компетенция органов регионального надзора формируется по остаточному принципу.

К настоящему времени новые критерии определения объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору, утверждены (постановление Правительства РФ от 28 августа 2015 г. № 903¹⁴, вступило в силу с 10 сентября 2015 г., далее — Критерии-2015). При этом ранее действовавший перечень критериев (постановление Правительства РФ от 31 марта 2009 г. № 285¹⁵, далее — Критерии-2009) утратил силу с 30 июня 2015 г.

Что же касается перечней конкретных объектов надзора, то они сформированы и утверждены Минприроды для каждого субъекта РФ на основании Критериев-2009. Они, вопреки своему названию, содержат вовсе не объекты, а наименования юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, объекты хозяйственной и иной деятельности которых подлежат федеральному государственному экологическому

контролю. Этому есть простое объяснение: проверки назначаются не в отношении объектов, а в отношении субъектов хозяйственной и иной деятельности. В то же время очевидно, что один субъект может эксплуатировать несколько объектов, подпадающих под разные критерии — и федерального, и регионального надзора. Для разрешения этого противоречия в Закон № 7 в свое время было введено правило, согласно которому государственный экологический надзор в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих хозяйственную и иную деятельность с использованием объектов, хотя бы один из которых подлежит федеральному государственному экологическому надзору, осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Несмотря на ценность этого правила, позволявшего решать проблемы дублирования федеральных и региональных проверок, с 1 января 2015 г. оно отменено.

В связи с изложенным возникает сомнение в легитимности имеющихся на данный момент перечней объектов федерального экологического надзора, ведь они приняты на основании правового акта, уже утратившего силу, и противоречат действующим Критериям-2015. Как следствие, может быть оспорена законность проводимых с 30 июня 2015 г. плановых и внеплановых проверок и принятых по их итогам мер государственного принуждения, в том числе мер юридической ответственности. Во избежание этого Минприроды следует активизировать свою работу по разработке новых перечней объектов федерального экологического надзора, а органам прокуратуры при согласовании планов проверок на 2016 год обратить пристальное внимание на их соответствие Критериям-2015.

В целом анализ Критериев-2015 показывает, что при их формулировании были использованы следующие показатели:

— место размещения объекта негативного воздействия (например, в границах особо охраняемой природной территории федерального значения; центральной экологической

¹⁴ Постановление Правительства РФ от 28 августа 2015 г. № 903 «Об утверждении критериев определения объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору» // СЗ РФ. 2015. № 36. Ст. 5043.

¹⁵ Постановление Правительства РФ от 31 марта 2009 г. № 285 «О перечне объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю» // СЗ РФ. 2009. № 14. Ст. 1668.

- зоны Байкальской природной территории; водно-болотного угодья международного значения и т.д.);
- вид промышленного объекта (например, объект является морским портом; объектом трубопроводного транспорта, предназначенным для транспортировки газа, нефти, газового конденсата и продуктов переработки нефти и газа (магистральный и межпромысловый трубопровод); объектом инфраструктуры железнодорожного транспорта и т.д.);
 - вид хозяйственной деятельности, которая осуществляется на объекте (например, объект используется в целях обеспечения космической деятельности, обороны страны и безопасности государства; на объекте осуществляется деятельность по приему и отправке воздушных судов, обслуживанию воздушных перевозок при наличии взлетно-посадочной полосы длиной 2 100 м и более и т.д.);
 - вид оборудования, используемого при осуществлении хозяйственной деятельности (например, на объекте эксплуатируются ядерные установки, в том числе атомные станции, установки по добыче и переработке урановых руд, за исключением исследовательских ядерных установок нулевой мощности, космических и летательных аппаратов).

Сравнение с ранее действующим перечнем показывает, что в новом документе сделана попытка предельно конкретизировать описание объектов контроля и избежать использования отсылочных норм, а именно это ставилось в упрек Критериям-2009¹⁶. Однако решить эту задачу удалось не в полной мере. Так, в пп. «а» п. 3 указано условие об отнесении объекта надзора к объектам федерального государственного надзора в области использования и охраны водных объектов; а в пп. «б» п. 3 — к объектам земельных отношений, в отношении которого осуществляется государственный земельный надзор в рамках федерального государственного экологического надзора. Пункт 4 также ссылается на ст. 4.2 Закона № 7, в которой определены критерии.

Следует заметить, что использование отсылочных норм — вполне оправданный прием юридической техники, однако при условии, что нормы логически взаимосвязаны. В противном случае избежать правовых коллизий и пробелов не удастся. Так, пп. «а» п. 3 фактически отсылает нас к нормам Земельного кодекса РФ, определяющим объекты земельных отношений, и к Положению о государственном земельном надзоре (утв. постановлением Правительства РФ от 02.01.2015 № 1). Согласно этим нормативным правовым актам объектами проверки являются земельные участки и их части. Их перечни в указанном Положении отсутствуют, т.к. региональный земельный надзор в ЗК РФ вообще не предусмотрен. В связи с этим в указанном подпункте вообще нет никакой необходимости.

В свою очередь, пп. «б» п. 3 фактически отсылает к Критериям отнесения объектов к объектам, подлежащим федеральному государственному контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов и региональному государственному контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов¹⁷. В этом документе разграничение полномочий увязано с видами используемых водных объектов. Например, критериями отнесения объектов к объектам, подлежащим федеральному государственному надзору за использованием и охраной водных объектов, является использование: поверхностных водных объектов, расположенных на территориях двух и более субъектов РФ; водных объектов или их частей, находящихся на землях обороны и безопасности, а также используемых для обеспечения обороны страны и безопасности государства и для обеспечения федеральных энергетических систем, федерального транспорта и иных государственных нужд и т.д. При этом вид водопользования неважен, только последний пункт «и» указывает на вид деятельности: использование водных объектов или их частей для нужд городов с численностью населения сто тысяч человек и более, а также для нужд предприятий и других организаций, производящих забор воды или сброс сточных вод в объеме более 15 млн куб. м в год.

¹⁶ Анисимова К. Л., Садовская Т. Д. Указ. соч. С. 273.

¹⁷ Постановление Правительства РФ от 4 ноября 2006 г. № 640 «О критериях отнесения объектов к объектам, подлежащим федеральному государственному надзору в области использования и охраны водных объектов и региональному государственному надзору в области использования и охраны водных объектов» // СЗ РФ. 2006. № 45. Ст. 4713.

Таким образом, и земельное, и водное законодательство в качестве объекта надзора называют вид природного объекта — земельный участок, водный объект, которые по смыслу Закона № 7 являются объектами охраны (ст. 4), а не объектами негативного воздействия (ст. 1). По сути, аналогично обозначены объекты проверки и в ином природоресурсном законодательстве: горном, лесном, фаунистическом. И это вполне объяснимо: надзор в природоресурсной сфере ставит задачу обеспечить соблюдение правил использования и охраны природных объектов, а природопользование чаще всего не сопряжено с эксплуатацией хозяйственного объекта. Исключение, пожалуй, составляет только недропользование. Такие виды недропользования, как разведка и добыча полезных ископаемых, строительство и эксплуатация подземных объектов, невозможны без эксплуатации соответствующих наземных и подземных сооружений. В связи с этим вполне обоснованно включение в перечень объектов федерального экологического надзора объектов, на которых осуществляется деятельность по застройке площадей залегания полезных ископаемых и (или) связанная с использованием участками недр, за исключением участков недр местного значения.

Что касается упомянутого выше пункта 4 Критериев-2015, то он называет объектами федерального надзора объекты негативного воздействия на окружающую среду:

- а) I категории,
- б) II категории (на которые выдано комплексное экологическое разрешение).

Присвоение объекту соответствующей категории осуществляется в ходе постановки его на государственный учет в порядке, установленном ст. 69.2 Закона № 7.

В соответствии с п. 3 ст. 11 Федерального закона от 21.07.2014 № 219-ФЗ со дня вступления в силу указанного Закона в течение двух лет (т.е. до конца 2016 года) юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие хозяйственную и (или) иную деятельность, обязаны поставить на государственный учет принадлежащие им на установленном законом праве объекты, оказывающие негативное воздействие на окружающую

среду. Невыполнение или несвоевременное выполнение обязанности по подаче заявки на постановку на государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, представлению сведений для актуализации учетных сведений влечет применение мер административной ответственности по ст. 8.46 КоАП РФ в виде весьма значительного штрафа. Однако уполномоченными органами работа по постановке на учет объектов негативного воздействия не начата до сих пор. Это связано как с отсутствием до недавнего времени Критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий (они были утверждены Правительством РФ только 28 сентября 2015 г.)¹⁸, так и ряда необходимых для ведения государственного учета подзаконных актов Минприроды.

Согласно п. 8 ст. 69 Закона № 7 полномочия по постановке на государственный учет возложены на федеральные и региональные органы и увязаны с их полномочиями в области государственного экологического надзора. На федеральные органы возложена обязанность по ведению государственного учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду и подлежащих федеральному государственному экологическому надзору, на органы субъектов РФ — соответственно региональному надзору. Возникает парадоксальная ситуация: объект I категории может стать объектом федерального надзора только после постановки его на учет в качестве такового, а постановка на учет зависит от отнесения его к объектам федерального надзора. Что касается объектов II категории, на которые выдано комплексное экологическое разрешение, то такая ситуация Законом № 7 вообще не предусматривается (ст. 31.1).

ВЫВОД

Таким образом, положения Закона № 7 в части регулирования государственного экологического надзора, а также подзаконные акты, принятые в его развитие, изобилуют многочисленными правовыми дефектами. Полагаем,

¹⁸ Постановление Правительства РФ от 28 сентября 2015 г. № 1029 «Об утверждении критериев отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий» // СЗ РФ. 2015. № 40. Ст. 5566.

следует устранить указанные пробелы и коллизии как можно быстрее. В противном случае реформа государственного экологического управления так и не состоится.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Анисимова К. Л., Данилова Н. В. Правовое регулирование муниципального земельного контроля: проблемы и пути решения // Вестник Тюменского государственного университета. — 2011. — № 3.
2. Анисимова К. Л., Садовская Т. Д. Государственный экологический контроль как гарантия экологической безопасности // Императивы безопасного и устойчивого развития межсистемного комплекса «общество-человек-природа» / под науч. ред. В. В. Зыкова. — Тюмень, 2010.
3. Васильева М. И. Управление в сфере охраны окружающей природной среды: экологическая политика и право // Экологическое право. — 2001. — № 3.
4. Гейт Н. А. Экологический контроль и нормирование загрязнения окружающей среды как факторы эффективности природоохранной деятельности // Общество и право. — 2011. — № 3.
5. Епифанов И. К., Мальцева Н. Н. О совершенствовании управления природопользованием при разграничении функций и реализации полномочий государственного экологического контроля органами исполнительной власти // Российская юстиция. — 2011. — № 7.
6. Заславская Н. М. Проблемы построения современной функциональной организации государственного экологического контроля // Экологическое право. — 2010. — № 3.
7. Кичигин Н. В. Совершенствование экологического контроля // Экологическое право. — 2007. — № 3.
8. Пономарев М. В. Круглый стол «Правовые проблемы государственного, муниципального и иных видов экологического контроля» // Экологическое право. — 2008. — № 4.

Материал поступил в редакцию 2 февраля 2016 г.

ENVIRONMENTAL SUPERVISION AND THE ENVIRONMENTAL LEGISLATION REFORM¹⁹

DANILOVA Natalia Vladimirovna — Ph.D., Senior Lecturer of the Tyumen State University
nvdanilova@mail.ru
625000, Russia, Tyumen, ul. Lenina, d. 38.

Review. The paper analyzes changes in the legal institute of state environmental supervision introduced since January 1, 2015 Federal Law dated July 21, 2014 № 219-FZ «On amendments to the Federal Law "On environmental protection" and certain legislative acts of the Russian Federation ». Purpose: to assess legislative innovations in terms of their adequacy, effectiveness and coherence. Methods: in the course of the study the following general scientific and specific scientific methods of scientific knowledge were applied: dialectical method, formal logical method, formal legal method, comparative law method, legal drafting method. Results: the author concludes that a law-maker failed to avoid numerous legal gaps and conflicts of law when updating environmental legislation. In particular, peculiarities of organizing and conducting inspections when carrying out State environmental supervision (except for such a category of inspection as land inspection) were not defined. Identifying an adversely affected object as an object of state supervision causes difficulties when separating powers of federal and regional authorities of competent jurisdiction. It is obvious that one business entity can operate several objects that meet different requirements - namely, of federal and regional supervision. Accordingly, new rules will not only result in an increase number of inspections and audits held by authorities of different levels. Uncertainty in the area of separating powers regulatory authorities in practice would cause the next wave of cases with regard to challenging actions and decisions made as a result of inspections and audits. The author considers that the abolition of rules preventing the duplication of audits was absolutely ungrounded. The introduction of new criteria for differentiation of objects of supervision requires updating of lists of facilities that are subject to federal environmental supervision. Such work has not been carried out by authorized authorities so far raising doubts concerning the legitimacy of inspections and audits carried out since July of the year 2015. Conclusions: identified gaps and conflicts should be eliminated as soon as possible. Otherwise, the reform of the state environmental management will not be put into practice.

¹⁹ The paper was prepared within the framework of the program to improve the Tyumen State University competitiveness.

Keywords: *state environmental management, environmental monitoring, state environmental supervision, separation of powers, environmental legislation, adversely affected objects, object of supervision, objects of federal supervision, inspection.*

BIBLIOGRAPHY

1. *Anisimova, K.I., Danilova, N.V.* Legal regulation of municipal land control: problems and solutions // Bulletin of the Tyumen State University. 2011. № 3.
2. *Anisimova K.L., Sadovskaya, T.D.* State environmental monitoring as a guarantee of environmental safety // Safe and Sustainable Development Imperatives of the inter-system complex "Society-Man-Nature " Ed. by V.V. Zykov. Tyumen, 2010.
3. *Vasilieva, M.I.* Management in the sphere of environmental protection: environmental policy and law // Environmental Law. 2001. № 3.
4. *Gheit, N.A.* Environmental control and rationing of environmental pollution as the factors of environmental protection efficiency // Society and Law. 2011. № 3.
5. *Yepifanov, I.K., Maltseva N.N.* Improving environmental management and natural resources management in the process of differentiating functions and exercising powers of state environmental control by the bodies of executive power // Russian Justice. 2011. № 7.
6. *Zaslavskaya, N.M.* Problems of developing modern functional organization of the state environmental monitoring // Environmental Law. 2010. № 3.
7. *Kichigin, N.V.* Improving environmental monitoring // Environmental Law. 2007. № 3.
8. *Ponomarev, M.V.* Round Table "Legal Problems of state, municipal and other forms of environmental control" // Environmental Law. 2008. № 4.