

**О РАЗРАБОТКЕ ПОРЯДКА, ОПРЕДЕЛЯЮЩЕГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ
КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫХ ОРГАНОВ
ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ СООТВЕТСТВУЮЩИХ МЕРОПРИЯТИЙ И
ВЫЯВЛЕНИИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В ПРЕДЕЛАХ
БАЙКАЛЬСКОЙ ПРИРОДНОЙ ТЕРРИТОРИИ**

Информационно-аналитические материалы

Проведение государственного экологического контроля в области охраны озера Байкал предусмотрено статьей 19 Федерального закона от 01.05.1999 № 94-ФЗ "Об охране озера Байкал" и возложено на федеральные и координационные органы исполнительной власти в области охраны озера Байкал, иные уполномоченные федеральные органы исполнительной власти в области экологического контроля, а также на органы государственной власти Республики Бурятия, органы государственной власти Иркутской области, органы государственной власти Забайкальского края. Координационным органом исполнительной власти в настоящее время является Межведомственная комиссия по вопросам охраны озера Байкал, созданная по распоряжению Правительства Российской Федерации от 29.08.2006 № 1205-р.

Требования к проведению государственного экологического контроля определены статьями 64, 65, 66 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ "Об охране окружающей среды".

Перечнем объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 29.10.2002 № 777 "О перечне объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю", предусмотрено проведение контроля объектов, оказывающих негативное воздействие на подлежащие особой охране:

- природные объекты, включенные в Список всемирного культурного наследия и Список всемирного природного наследия, особо охраняемые природные территории федерального значения, государственные природные заповедники и иные природные комплексы, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение;

- редкие или находящиеся под угрозой исчезновения почвы, занесенные в Красную книгу почв Российской Федерации, и леса;

- зоны произрастания или места обитания редких и находящихся под угрозой исчезновения растений, животных и других организмов, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, в том числе подпадающих под действие международных договоров Российской Федерации;

- природные объекты Байкальской природной территории.

Нормативными правовыми документами предусмотрено проведение следующих видов государственного контроля:

- а) государственного экологического контроля в области охраны озера Байкал;
- б) федерального государственного экологического контроля;
- в) государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов;
- г) государственного контроля в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов;
- д) государственного контроля за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр и горного надзора за охраной недр;
- е) государственного земельного контроля;
- ж) государственного контроля и надзора за состоянием, использованием и охраной лесов;
- з) государственного контроля и надзора в области охраны, использования и воспроизводства объектов животного мира и среды их обитания;
- и) государственного контроля и надзора в области охраны атмосферного воздуха;
- к) контроля и надзора за функционированием особо охраняемых природных территорий;
- л) государственного санитарно-эпидемиологического контроля и надзора.

В проведении контроля участвуют:

- Федеральная служба по надзору в сфере природопользования;
- Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору,
- Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору,
- Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека,
- Федеральная служба по надзору в сфере транспорта,
- Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости,
- Государственный комитет Российской Федерации по рыболовству,
- Федеральная служба безопасности Российской Федерации,
- структурные подразделения Министерства внутренних дел Российской Федерации,
- Министерство обороны Российской Федерации,
- Администрация Иркутской области,
- Правительство Республики Бурятия,
- Администрация Забайкальского края.

Настоящий порядок подготовлен на основании Типового регламента взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 19.01.2005 № 30, пункт 1.3 которого предусматривает, что Порядок взаимодействия федеральных органов исполнительной власти при осуществлении ими согласованных действий по реализации государственных функций и оказанию государственных услуг, включая образование координационных и совещательных органов, определяется нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации,

Правительства, а также согласованными или совместными актами федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации или Правительство.

На основании данного положения Типового регламента выпущено и зарегистрировано в Минюсте России два документа, структура и содержание которых учтены в настоящем регламенте:

- Регламент взаимодействия органов внутренних дел и территориальных органов Роспотребнадзора при выявлении и пресечении административных правонарушений на потребительском рынке Российской Федерации (утв. приказом МВД России и Минздравсоцразвития России от 03.11.2006 № 879/746);

- Регламент взаимодействия Федеральной службы по труду и занятости и Федеральной миграционной службы и их территориальных органов по осуществлению мероприятий по контролю (надзору) за трудовой деятельностью иностранных работников на территории Российской Федерации (утв. приказом Роструда и ФМС России от 03.04.2007 № 40/66).

В каждом из трех субъектов Российской Федерации, расположенных на Байкальской природной территории, осуществляют свою деятельность 9 территориальных органов контрольно-надзорных органов исполнительной власти Российской Федерации, не менее 7 органов (служб и агентств) исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Перечни контролируемых объектов измеряются сотнями. Проблема координации проверок и взаимодействия органов при их проведении крайне актуальна. Необходимо обеспечить взаимодействие органов по следующим направлениям:

- 1) организация совместных проверочных мероприятий, направленных на предупреждение, выявление и пресечение нарушений в сфере охраны озера Байкал, в т.ч. нарушений, связанных с:

- осуществлением видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории,

- нарушением нормативов качества уникальной экологической системы озера Байкал и нормативов допустимых воздействий на нее,

- нарушением предприятиями порядка осуществления локального мониторинга компонентов окружающей среды в районах расположения источников антропогенного воздействия;

- 2) обмен информацией о результатах контрольно-надзорной деятельности в установленной сфере, представляющих взаимный интерес, в целях обеспечения и повышения эффективности реализуемых полномочий;

- 3) организация проведения совместных комплексных исследований, экспертиз, анализов и оценок, а также научных исследований по вопросам осуществления контроля и надзора на проблемных объектах хозяйственной и иной деятельности, а также в проблемных районах расположения источников антропогенного воздействия;

- 4) подготовка совместных предложений по уточнению разграничения установленных сфер деятельности.

Системный характер проблемы охраны озера Байкал нашел свое отражение в создании Межведомственной комиссии по вопросам охраны озера Байкал (распоряжение Правительства Российской Федерации от 29.08.2006 № 1205-р, приказы МПР России от 25.04.2007 № 114 и от 08.08.2007 № 202).

Согласно статье 15 Федерального закона "Об охране озера Байкал" данная комиссия является координационным органом исполнительной власти, осуществляющим государственный экологический контроль в области охраны озера Байкал.

В состав комиссии включены представители МПР России, Минэкономразвития России, Минрегиона России, Минсельхоза России, Минпромэнерго России, МИДа России, МЧС России, Минздравсоцразвития России, Росгидромета, Ростехнадзора, Росприроднадзора, Росводресурсов, Рослесхоза, Роснедра, Аппарата Полномочного Представителя Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе, Правительства Республики Бурятия, Администрации Иркутской области, Администрации Читинской области, Администрации Усть-Ордынского Бурятского автономного округа, Сибирского отделения Российской академии наук. Председателем комиссии является Министр природных ресурсов Российской Федерации.

Организационно-техническое и информационно-аналитическое обеспечение деятельности Комиссии осуществляется Департаментом государственной политики в сфере охраны окружающей среды МПР России.

Проект документа определяет, что координацию взаимодействия осуществляет Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, а методическое руководство – Министерство природных ресурсов Российской Федерации.

В целях упрощения содержательной и правовой экспертизы проекта документа в его рабочем варианте приводятся ссылки на соответствующие положения законов и нормативных правовых документов.

РЕГЛАМЕНТ
взаимодействия контрольно-надзорных органов исполнительной власти
при осуществлении мероприятий по выявлению правонарушений
в области охраны озера Байкал

I. Общие положения

1. Настоящий Регламент разработан на основании Типового регламента взаимодействия федеральных органов исполнительной власти [20 – п.1.3, абз.3], утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 года № 30, в целях реализации положений статьи 19 Федерального закона от 01 мая 1999 года № 94-ФЗ "Об охране озера Байкал" в целях предотвращения, ликвидации и сокращения негативных воздействий на объект всемирного природного наследия "Озеро Байкал", особо охраняемые природные территории и другие природные объекты Байкальской природной территории [7 – п.1д; 8].

2. Регламент устанавливает порядок и организацию взаимодействия органов исполнительной власти на Байкальской природной территории [2] при осуществлении:

а) государственного экологического контроля в области охраны озера Байкал [1 – ст.19];

б) федерального государственного экологического контроля [5 – ст.64-66];

в) государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов [8, 9];

г) государственного контроля в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов [15, 16];

д) государственного контроля за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр [12] и горного надзора за охраной недр [13];

е) государственного земельного контроля [10];

ж) государственного контроля и надзора за состоянием, использованием и охраной лесов [11];

з) государственного контроля и надзора в области охраны, использования и воспроизводства объектов животного мира и среды их обитания;

и) государственного контроля и надзора в области охраны атмосферного воздуха [14];

к) контроля и надзора за функционированием особо охраняемых природных территорий;

л) государственного санитарно-эпидемиологического контроля и надзора.

3. Регламент устанавливает порядок и организацию взаимодействия при осуществлении контрольно-надзорных полномочий в установленной сфере деятельности следующих федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (далее – органы исполнительной власти) [22 – п.2]:

Федеральной службы по надзору в сфере природопользования;

Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору,

Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору,
Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека,
Федеральной службы по надзору в сфере транспорта,
Федерального агентства кадастра объектов недвижимости,
Государственного комитета Российской Федерации по рыболовству,
Федеральной службы безопасности Российской Федерации,
структурных подразделений Министерства внутренних дел Российской Федерации,
Министерства обороны Российской Федерации,
Администрации Иркутской области,
Правительства Республики Бурятия,
Администрации Забайкальского края.

Координацию взаимодействия осуществляет Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, а методическое руководство – Министерство природных ресурсов Российской Федерации [8 – п.12; 11 – п.19; 12 – п.13; 14 – п.5].

4. При осуществлении взаимодействия в рамках настоящего Регламента органы исполнительной власти руководствуются Конституцией Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации [22 – п.3].

5. Основные результаты государственного контроля (надзора) и соответствующие предложения докладываются Межведомственной комиссии по вопросам охраны озера Байкал [3] и подлежат включению в ежегодный государственный доклад о состоянии озера Байкал и мерах по его охране.

II. Принципы взаимодействия

6. Органы исполнительной власти при осуществлении взаимодействия руководствуются следующими основными принципами:

6.1. Учет комплексности воздействия хозяйственной и иной деятельности на уникальную экологическую систему озера Байкал [1 – ст.5].

6.2. Планирование контрольно-надзорных мероприятий с учетом:

а) оценок, прогнозов и рекомендаций государственного экологического мониторинга уникальной экологической системы озера Байкал [1 – ст.20].

б) существующих и прогнозируемых угроз экологической безопасности уникальной экологической системы озера Байкал;

в) существующих и прогнозируемых ситуаций антропогенного воздействия на озеро Байкал и его окружающую среду;

6.3. Минимизация числа разновременных проверок различными органами исполнительной власти на одном объекте хозяйственной и иной деятельности.

6.4. Законность [22 – п.4.2].

6.5. Гласность при безусловном соблюдении государственной и иной охраняемой законом тайны [22 – п.4.3].

6.6. Независимость и самостоятельность в реализации собственных функций и полномочий, а также в выработке форм и методов осуществления мероприятий по контролю (надзору) в установленной сфере деятельности [22 – п.4.4].

III. Направления взаимодействия

7. Взаимодействие в рамках настоящего Регламента осуществляется по следующим основным направлениям:

7.1. Организация совместных проверочных мероприятий, направленных на предупреждение, выявление и пресечение нарушений [22 – п.5.1] в сфере охраны озера Байкал, в т.ч. нарушений, связанных с:

а) осуществлением видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории [1 – ст.6];

б) нарушением нормативов качества уникальной экологической системы озера Байкал и нормативов допустимых воздействий на нее [1 – ст.13, 14];

в) нарушением предприятиями порядка осуществления локального мониторинга компонентов окружающей среды в районах расположения источников антропогенного воздействия [18, 19].

7.2. Обмен информацией о результатах контрольно-надзорной деятельности в установленной сфере, представляющими взаимный интерес, в целях обеспечения и повышения эффективности реализуемых полномочий [22 – п.5.2].

7.3. Организация проведения совместных комплексных исследований, экспертиз, анализов и оценок, а также научных исследований по вопросам осуществления контроля и надзора на проблемных объектах хозяйственной и иной деятельности, а также в проблемных районах расположения источников антропогенного воздействия [положения о службах, утвержденные постановлениями Правительства Российской Федерации].

7.4. Подготовка совместных предложений по уточнению разграничения установленных сфер деятельности.

IV. Порядок взаимодействия и реализации полномочий

8. Органы исполнительной власти при осуществлении в рамках настоящего Регламента совместных проверочных мероприятий:

8.1. Разрабатывают и утверждают совместным приказом ежегодный план (планы) комплексных, целевых и оперативных [13 – п.38] проверок объектов хозяйственной и иной деятельности на Байкальской природной территории.

8.2. Организуют и проводят совместные мероприятия по контролю (надзору) за соблюдением законодательства в соответствии с предоставленными законом полномочиями, принимают необходимые меры реагирования и оформляют по итогам проверок соответствующие документы в пределах своей компетенции [22 – п.6.5].

8.3. Направляют в установленном порядке в органы государственной власти, организации и общественные объединения информацию о соблюдении законодательства и выявленных нарушениях [22 – п.6.6].

8.4. Анализируют результаты работы по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений при осуществлении мероприятий по контролю (надзору) [22 – п.6.1].

8.5. Организуют и проводят конференции, совещания, семинары с участием представителей контролируемых организаций [22 – п.6.2].

8.6. Разрабатывают методические рекомендации для последующего использования в повседневной работе с целью совершенствования форм и методов контрольно-надзорной деятельности [22 – п.6.3].

9. Органы исполнительной власти при осуществлении в рамках настоящего Регламента обмена информацией о результатах контрольно-надзорной деятельности:

9.1. Осуществляют информационный обмен актуализированными достоверными сведениями о результатах проверок, представляющими взаимный интерес, непосредственно связанными с выполнением возложенных полномочий в установленной сфере деятельности [22 – п.6.4].

9.2. Организуют обязательное рассмотрение полученных сведений, их учет и использование при осуществлении своих полномочий, в том числе для проведения экстренных и внеплановых проверок.

9.3. В пятнадцатидневный срок информируют органы исполнительной власти, от которых получены сведения, о принятом решении об их учете и использовании [22 – п.7].

9.4. Формируют и ведут единую базу данных мониторинга проверочных мероприятий на Байкальской природной территории, включающую сведения о результатах мероприятий и принятых мерах по устранению выявленных нарушений, выполнении этих мер, предотвращенном и возмещенном ущербе.

10. Органы исполнительной власти при осуществлении в рамках настоящего Регламента комплексных исследований, экспертиз анализов и оценок, а также научных исследований:

10.1. Разрабатывают и утверждают совместным приказом ежегодный план (планы) и программу (программы) таких исследований с указанием размеров и источников финансирования конкретных работ в соответствии с установленными полномочиями.

10.2. Организуют рабочие группы для координации выполнения и обобщения результатов таких исследований [21 – п.7.7].

10.3. Подготавливают и направляют в вышестоящие федеральные органы исполнительной власти (министерства) предложения о включении в планы научно-исследовательских работ комплексных мероприятий по исследованиям, анализам и оценкам проблемных объектов и районов.

11. Органы исполнительной власти при осуществлении в рамках настоящего Регламента подготовки совместных предложений по уточнению разграничения установленных сфер деятельности:

11.1. Обобщают практику применения норм законодательства Российской Федерации для определения единого подхода к их применению [21 – п.7.8].

11.2. Подготавливают и направляют в вышестоящие федеральные органы исполнительной власти предложения об уточнении разграничения установленных сфер деятельности в нормативных правовых документах, в соглашениях о разделении объектов контроля (надзора) и их перечнях.

12. Для выполнения предусмотренных настоящим Регламентом мероприятий органы исполнительной власти могут создавать комплексные рабочие группы и комиссии [22 – п.9] и заключать соглашения о взаимодействии [12 – п.5].

V. Порядок доступа к информации при взаимодействии

13. Информационное взаимодействие между органами исполнительной власти осуществляется на основании согласованных форматов обмена данными посредством электронных и бумажных носителей в соответствии с Конституцией Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и настоящим Регламентом [22 – п.17].

14. Полученную в порядке обмена информацию органы исполнительной власти используют только в пределах полномочий, предоставленных законодательством Российской Федерации.

Обмен информацией осуществляется на безвозмездной основе [22 – п.18].

15. Порядок размещения в информационных системах общего пользования сведений о деятельности органов исполнительной власти при осуществлении мероприятий по контролю (надзору) в области охраны озера Байкал устанавливаются в соответствии с законодательством Российской Федерации [22 – п.20].

16. По согласованию информация о взаимодействии органов исполнительной власти в рамках настоящего Регламента может быть размещена в средствах массовой информации [22 – п.21].

Перечень нормативных правовых документов, учтенных в Регламенте взаимодействия контрольно-надзорных органов исполнительной власти при осуществлении мероприятий по выявлению правонарушений в области охраны озера Байкал

1. Федеральный закон "Об охране озера Байкал" (№ 94-ФЗ от 01.05.1999).
2. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27.11.2006 № 1641-р (Об утверждении границ БПТ).
3. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29.08.2006 № 1205-р (О создании межведомственной комиссии по Байкалу).
4. Постановление Правительства Российской Федерации "Об особенностях охраны, вылова (добычи) эндемичных видов водных животных и сбора эндемичных видов водных растений озера Байкал" (от 28.01.2002 № 67).
5. Федеральный закон "Об охране окружающей среды" (№ 7-ФЗ от 10.01.2002).
6. Положение об организации и осуществлении государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга) (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 31.03.2003 № 177).
7. Постановление Правительства Российской Федерации от 29.10.2002 № 777 "О перечне объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю".
8. Перечень объектов, подлежащих федеральному государственному контролю и надзору за использованием и охраной водных объектов (утв. приказом МПР России от 10.12.2006 № 288).
9. Положение об осуществлении государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 25.12.2006 № 801).
10. Положение о государственном земельном контроле (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 15.11.2006 № 689).
11. Положение об осуществлении государственного лесного контроля и надзора (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 22.06.2007 № 394).
12. Положение о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 12.05.2005 № 293).
13. Методические указания по ведению государственного горного надзора за охраной недр РД 07-437-02 (утв. постановлением Госгортехнадзора России от 04.02.2002 № 9).
14. Положение о государственном контроле за охраной атмосферного воздуха (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 15.01.2001 № 31).

15. Постановление Правительства Российской Федерации от 20.05.2005 № 317 "О возложении на федеральные органы исполнительной власти осуществления некоторых функций в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов" (с изменениями от 07.09.2006).
16. Приказ Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору от 07.06.2005 № 185 "Об организации государственного контроля в области рыболовства".
17. Постановление Правительства Российской Федерации от 05.12.2005 N 725 "О взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти"
18. Положение о выполнении инженерных изысканий для подготовки проектной документации, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства (утв. пост. Правительства Российской Федерации от 19.01.2006 № 20).
19. СП 11-102-97. Инженерно-экологические изыскания для строительства.
20. Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 19.01.2005 № 30).
21. Регламент взаимодействия органов внутренних дел и территориальных органов Роспотребнадзора при выявлении и пресечении административных правонарушений на потребительском рынке Российской Федерации (утв. приказом МВД России и Минздравсоцразвития России от 03.11.2006 № 879/746).
22. Регламент взаимодействия Федеральной службы по труду и занятости и Федеральной миграционной службы и их территориальных органов по осуществлению мероприятий по контролю (надзору) за трудовой деятельностью иностранных работников на территории Российской Федерации (утв. приказом Роструда и ФМС России от 03.04.2007 № 40/66).
23. Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2005 № 773 "Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти" (Собрание законодательства Российской Федерации, 2005, N 27, ст. 2730)