

А. Я. Рыженков

ПРИНЦИП НЕЗАВИСИМОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО НАДЗОРА И ПРОБЛЕМЫ ЕГО РЕАЛИЗАЦИИ В ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКЕ

Принцип независимости государственного экологического надзора, предусмотренный ст. 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ, имеет необходимый механизм реализации и осуществляется на практике. Однако до сих пор сохраняется ряд нерешенных проблем, связанных с коллизией экологического законодательства, что наглядно видно на примере государственного земельного надзора. Включение в состав государственного экологического надзора государственного земельного надзора привело к появлению коллизии, состоящей в том, что Земельный кодекс Российской Федерации не предусматривает существования регионального земельного надзора, зато упоминает муниципальный земельный контроль. Такая же ситуация складывается и применительно к некоторым другим видам природных объектов. Автор доказывает, что целесообразным является подразделение видов надзора (контроля) в сфере использования природных ресурсов и охраны окружающей среды на экологический, природоресурсный, надзор за состоянием особо охраняемых природных территорий.

Ключевые слова: экологический надзор, коллизии, природные ресурсы, муниципальный контроль, принцип, проверка, экологическая функция, правонарушение.

A. Ya. Ryzhenkov

THE PRINCIPLE OF INDEPENDENCE OF THE STATE ECOLOGICAL SUPERVISION AND PROBLEM OF ITS REALIZATION IN LAW-ENFORCEMENT PRACTICE

The principle of independence of the state ecological supervision provided by Art. 3 of the Federal law „About Environmental Protection“ of January 10, 2002 has the necessary mechanism of realization and is carried out in practice. However a number of the unresolved problems connected with a collision of the ecological legislation that is most visually visible on the example of the state land supervision still remains. Inclusion in structure of the state ecological supervision of the state land supervision led to emergence of the collision consisting that the Land code of the Russian Federation does not provide existence of regional land supervision but mentions municipal land control. The same situation develops also in relation to some other types of natural objects. The author proves that the most expedient is the division of types of supervision (control) in the sphere of use of natural resources and environmental protections on ecological; nature-resource; supervision of a condition of especially protected natural territories.

Key words: ecological supervision, collisions, natural resources, municipal control, principle, check, ecological function, offense.

Поступательное развитие человеческой цивилизации, сопровождаемое научно-техническим прогрессом во всех сферах жизни общества, наряду с очевидными положительными сторонами содержит ряд опасностей. Неконтролируемое вмешательство людей в природные процессы может привести к катастрофе. В связи с этим возрастает роль экологического законодательства и концептуальных основ-принципов, определяющих его сущность и задающих направление дальнейшего развития. Одним из них является принцип независимости государственного экологического надзора, предусмотренный в ст. 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды». Данный принцип (равно как и нормы, направленные на создание механизма его реализации) нужно рассматривать в более широком контексте: как проявление экологической функции государства, занимающей

особое место в системе внешних и внутренних функций Российской Федерации. В. В. Петров понимал под ней деятельность по обеспечению научно обоснованного соотношения экологических и экономических интересов общества, созданию гарантий для реализации и защиты права человека на чистую, здоровую и благоприятную для жизни окружающую среду [1, с. 47]. Поскольку функции государства обусловлены объективными задачами, стоящими перед ним в определенный момент его истории, применительно к экологической функции это означает необходимость сохранения и восстановления благоприятного качества окружающей среды. Такая мысль впервые появилась во второй половине XX в. в связи с резким ухудшением состояния окружающей среды и деградацией естественных экологических систем. Сегодня эта проблема актуальна как для России, так и для всего мира. По всей вероятности

она будет сохраняться и далее, поскольку даже если человечество будет жить в условиях благоприятной окружающей среды, перед ним возникнет задача поддержания ее соответствующего состояния [2, с. 3—14].

В целях реализации экологической функции государства российское экологическое законодательство предусматривает ряд принципов и норм, объединенных в правовые институты, среди которых следует выделить институт управления в сфере охраны окружающей среды. Он предусматривает осуществление различных видов управленческой деятельности, включая экологическое нормирование, экологическую экспертизу, экологический мониторинг и экологический надзор.

Согласно ст. 65 Федерального закона «Об охране окружающей среды» под государственным экологическим надзором следует понимать деятельность органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, направленную на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, местного самоуправления, а также юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами требований, установленных в соответствии с международными договорами, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами в области охраны окружающей среды. Государственный экологический надзор осуществляется посредством организации и проведения проверок указанных лиц, принятия предусмотренных законодательством мер по пресечению и/или устранению последствий выявленных нарушений, деятельности по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния их соблюдения при осуществлении органами публичной власти, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами своей деятельности.

Значимость проведения государственного экологического надзора как функции экологического управления неоднократно подчеркивалась ведущими юристами-экологами. Так, М. М. Бринчук отмечает, что «экологический надзор предопределяет эффективность всего экологического права, поскольку от него зависит эффективность взимания платежей за загрязнение окружающей среды, эффективность мер юридической ответственности за нарушение требований экологического законодательства, а также реализация рекомендаций, содержащихся в заключениях государственной экологической экспертизы» [3, с. 10—13]. По мнению В. Н. Харькова, повышение эффективности

государственного экологического надзора позволит обеспечить реализацию права народов России на использование и охрану природных ресурсов как основу их жизни и деятельности, а также гарантирует обеспечение реализации права каждого на благоприятную окружающую среду [4].

Из этого следует, что непосредственной целью государственного экологического надзора является обеспечение исполнения экологического законодательства, что достигается путем решения ряда тесно связанных между собой задач: выявление и пресечение экологических правонарушений; привлечение к ответственности виновных; выработка предложений по устранению выявленных нарушений; установление причин выявленных правонарушений; предупреждение нарушений экологического законодательства [5, с. 9].

Соответственно, основными инструментами достижения данных целей являются меры административного пресечения (приостановление или прекращение эксплуатации экологически вредных объектов), административной ответственности и административно-процессуальные меры (постановка вопроса о привлечении к уголовной или административной ответственности).

Различают предупредительный и текущий государственный экологический надзор. Задачей первого является недопущение хозяйственной, управленческой и иной деятельности, которая в будущем может оказывать вредное воздействие на природу. Он осуществляется на стадиях планирования или проектирования этой деятельности, реализации проекта, ввода объектов в эксплуатацию. Текущий государственный экологический надзор — функция специально уполномоченных органов на стадии эксплуатации предприятий и иных экологически значимых объектов, а также в процессе природопользования [6, с. 365].

Гарантии прав граждан и юридических лиц при проведении экологического надзора указаны в Федеральном законе «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ. Они находят свое выражение в частности в том, что плановые проверки должны проводиться не чаще чем один раз в три года. Упоминание в данном законе (и не только в нем) одновременно терминов «надзор» и «контроль» породило дискуссию о том, какой из них является более удачным.

Н. А. Погодина и К. В. Карелин полагают, что понятие «контроль» шире, чем «надзор», и имеет ряд специфических признаков, а органы, осуществляющие государственный контроль, наделены более широкими полномочиями, чем

надзорные [7]. С ними согласен А. М. Тарасов, считающий «надзор» одной из форм контроля и соотносящий их как общее и частное, целое и единичное [8].

По мнению О. Ю. Ганюхиной, существование различных подходов к понятию «экологический контроль» обусловлено следующими факторами: недостаточным нормативно-правовым регулированием контроля в области охраны окружающей среды, следствием чего является отождествление в нормативных правовых актах понятий «контроль и надзор в области охраны окружающей среды»; отсутствием четкой концепции контрольной деятельности в целом и экологической в частности; неопределенностью системы экологического контроля [9, с. 154].

А. В. Савин пишет, что использование термина «надзор» (наряду с термином «контроль») не сопровождается прямой дефиницией этих понятий, отражающей их содержание и позволяющей провести между ними разграничение. В отсутствие ясности в доктринальном определении соотношения понятий «контроль» и «надзор» применительно к деятельности государственных органов исполнительной власти использование в законодательстве термина «надзор» является неоправданным, поэтому реализация в законодательстве отдельных теоретических представлений о соотношении названных понятий может привести к негативным последствиям в сфере обеспечения охраны окружающей среды [5, с. 13].

Мы согласны с последней позицией и замечаем, что в ст. 1 «Основные понятия» Федерального закона «Об охране окружающей среды» раскрывается термин «экологический контроль», а не «экологический надзор». Анализ же других статей закона позволяет сделать вывод о том, что разграничение экологического надзора и контроля происходит главным образом по субъекту его осуществления. В связи с этим деятельность государственных органов получила название «экологический надзор», а деятельность общественных объединений и самоконтроль хозяйствующих субъектов, соответственно, «общественный контроль» и «производственный контроль».

Государственный экологический надзор осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти (федеральный государственный экологический надзор) и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (региональный государственный экологический надзор). Основные функции государственного надзора в сфере природопользования (в том числе в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия в области обращения с отходами (за исключением радиоактивных отходов), и

государственной экологической экспертизы) осуществляет Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (далее — Росприроднадзор). Росприроднадзор находится в ведении Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации. Утверждены специальные критерии выявления федеральных объектов надзора [10].

Несмотря на это, при определении сферы действия регионального экологического надзора нередки случаи выхода субъектов Российской Федерации за рамки своей компетенции. Так, прокурор Алтайского края обратился в Алтайский краевой суд с заявлением о признании противоречащими закону и недействующими норм Положения об управлении лесами Алтайского края, утвержденного постановлением Администрации Алтайского края от 16 января 2007 г. № 18. При этом он сослался на то, что данные нормы, предоставляющие региональному управлению полномочия по осуществлению государственного лесного контроля и надзора, противоречат требованиям п. 6 ст. 65 Федерального закона «Об охране окружающей среды», содержащим запрет совмещения функций государственного контроля в области охраны окружающей среды и функций хозяйственного использования природных ресурсов.

Помимо контрольно-надзорных функций Управление лесами Алтайского края в силу пп. 5.2, 5.6—5.8 положения наделено правом эксплуатации лесов и вовлечения их в хозяйственный оборот, что представляет собой реализацию функции использования природных ресурсов, разновидностью которых является лес. Суд поддержал позицию прокуратуры и признал оспариваемые нормы недействующими, в частности указав, что об организационном разделении государственного лесного контроля и надзора и управления в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов на уровне федерального законодательства свидетельствует обособление данных функций в отдельных главах Лесного кодекса Российской Федерации. Независимость контроля в области охраны окружающей среды, одним из объектов которой являются леса, входит в число основных принципов законодательства об охране окружающей среды. Никакого другого порядка осуществления государственного лесного контроля и надзора, кроме как указанного Правительством Российской Федерации в положении об осуществлении Росприроднадзором и его территориальными органами государственного контроля за состоянием, использованием, охраной, защитой лесного фонда и воспроизводством лесов, не установлено [11].

Поднятый выше вопрос о видах государственного экологического надзора разрешается в законодательстве следующим образом. Согласно п. 2 ст. 65 Федерального закона «Об охране окружающей среды» действует государственный земельный надзор; государственный надзор в области обращения с отходами; государственный надзор в области охраны атмосферного воздуха; государственный надзор в области использования и охраны водных объектов; государственный экологический надзор на континентальном шельфе Российской Федерации; государственный экологический надзор в области охраны озера Байкал; федеральный государственный лесной надзор (лесная охрана); федеральный государственный охотничий надзор и др. Между тем такая позиция законодателя вызывает ряд вопросов. Дело в том, что признание, например, государственного земельного надзора составной частью государственного экологического надзора влечет возникновение сразу двух коллизий. Во-первых, в силу ст. 71 Земельного кодекса Российской Федерации (далее — ЗК РФ) государственный земельный надзор осуществляют только федеральные органы власти, а субъекты Российской Федерации в этой деятельности не участвуют. Во-вторых, ст. 72 ЗК РФ предусматривает возможность осуществления муниципального земельного контроля, в то время как Федеральный закон «Об охране окружающей среды» не предполагает этого. Более того Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ кроме муниципального земельного контроля упоминает и «осуществление муниципального контроля в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения», а также «осуществление муниципального лесного контроля». Это говорит о том, что налицо существенная коллизия нескольких законов.

Одним из вариантов разрешения этой проблемы могло бы стать законодательное разграничение экологического и природоресурсного надзора (контроля). При этом, как предлагает О. Ю. Ганюхина, природоресурсный надзор (контроль) мог бы иметь следующую классификацию: в области использования и охраны водных объектов; в области охраны, использования и воспроизводства объектов животного мира и среды их обитания; в области использования и охраны земель; лесной контроль; контроль в области геологического изучения, рационального использования и охраны недр [9, с. 20].

Соглашаясь с данным подходом, добавим, что наиболее целесообразным является разграничение трех видов надзора (контроля) в сфере использования природных ресурсов и охраны окружающей среды: экологический, природоресурсный, надзор (контроль) за состоянием особо охраняемых природных территорий. Следует также поддержать часто обсуждаемую в научной литературе позицию о том, что исключение несколько лет назад законодателем из перечня видов экологического надзора (контроля) муниципального экологического контроля является ошибочным, поскольку во многих муниципалитетах теперь стало труднее своевременно выявлять конкретные источники загрязнения окружающей среды (например, несанкционированные свалки бытовых отходов), а обращения муниципальных властей в органы государственного экологического надзора или органы прокуратуры с просьбой принять необходимые меры часто остаются без ответа.

В связи с тем что обращения в муниципальные органы являются гарантией защиты прав и законных интересов граждан, представляется, что бездействие органов местного самоуправления ввиду утраты полномочий по экологическому контролю влечет ослабление доверия к ним со стороны населения. С учетом того что Россия является федеративным государством с необходимой многоступенчатостью различных сфер публичной деятельности, в экологическом контроле (надзоре) нужно разделить полномочия по уровням публичной власти (федеральный, региональный и муниципальный). При этом должно быть установлено и соотношение (разграничение) полномочий на всех уровнях, включая федеральный и региональный [12, с. 195, 196]. В случае реализации этого предложения произойдет и корректировка исследуемого принципа, который тогда будет именоваться (вместо принципа «независимости государственного экологического надзора») принципом «независимости государственного экологического надзора и муниципального экологического контроля», так как независимость государственных и муниципальных инспекторов от объектов надзора (контроля) одинаково необходима.

В отдельных сферах экологический надзор может иметь свою специфику. Так, в нефтегазовом комплексе он включает в первую очередь государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр. Кроме того, для деятельности нефтегазового комплекса большое значение имеет земельный надзор (например, требования по рекультивации земель, которые являются необходимым условием добычи полезных

ископаемых), надзор в области обращения с отходами и надзор на континентальном шельфе РФ [13, с. 150, 151]. Данные особенности проявляются при транспортировке нефти различными транспортными средствами. Анализ нормативных положений, регулирующих деятельность по транспортировке нефти, позволяет выделить, во-первых, специализированный надзор и контроль в области охраны окружающей среды (государственный экологический надзор), во-вторых, надзор и контроль за эксплуатацией конкретного вида объекта транспортировки нефти (государственный надзор в области промышленной безопасности, государственный надзор за торговым мореплаванием и государственный надзор в области внутреннего водного транспорта, портовый контроль, государственный надзор в области железнодорожного транспорта и в области автомобильного транспорта в рамках федерального государственного транспортного надзора), имеющие некоторые функции в сфере охраны окружающей среды. Наряду с этим, законодательство устанавливает и ряд видов надзора и контроля, проводимых на этапе строительства объектов транспортировки нефти и имеющих превентивную функцию в области охраны окружающей среды от негативного воздействия деятельности по транспортировке нефти (государственный строительный надзор, авторский надзор и т. д.) [14, с. 52].

Проанализированная выше нормативная база государственного экологического надзора находит свое реальное воплощение в правоприменительной практике главным образом Росприроднадзора. Согласно официальным данным в 2015 г. было проведено 17 688 проверок. Соответственно, на одного государственного инспектора Росприроднадзора в 2015 г. в среднем пришлось 10 проверок (в 2012 г. — 7,6 проверок, в 2013 и 2014 гг. — по 10 проверок). При выявлении признаков административного правонарушения, рассмотрение (составление протокола) по которому относится к компетенции Росприроднадзора, возбуждалось дело об административном правонарушении в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 28.1 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации.

Кроме того, в 2015 г. Росприроднадзором было проведено 1 183 внеплановых проверок на основании заявлений (обращений) физических и юридических лиц, информации органов публичной власти, средств массовой информации, из них о фактах возникновения угрозы причинения вреда жизни и здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, а также угрозах чрезвычайных ситуаций природного и

техногенного характера в целях предотвращения таких угроз — 517 обращений (в 2014 г. — 569), о фактах причинения вреда жизни и здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, а также возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в целях прекращения дальнейшего причинения вреда и ликвидации последствий таких нарушений — 105 (в 2014 г. — 83). В течение 2015 г. центральный аппарат и территориальные органы Росприроднадзора участвовали в 3 410 судебных делах, из которых по 2 769 делам решения приняты в их пользу, а по 641 им было отказано. В 2015 г. к административной ответственности за нарушение экологического законодательства были привлечены 12 537 должностных лиц, 13 460 юридических лиц и 2 861 граждан, что ниже результатов 2014 г. (в 2014 г. к административной ответственности за нарушение экологического законодательства были привлечены 13 936 должностных лиц, 16 407 юридических лиц, 3 029 граждан).

Вместе с тем остаются проблемы, мешающие планомерной организации и осуществлению деятельности Росприроднадзора и требующие решения: сокращение численности территориальных органов при большом разнообразии возложенных на Росприроднадзор полномочий и функций; крайне низкий уровень финансирования, не соответствующий характеру работы данного органа, связанной с необходимостью проверок отдаленных объектов природопользования и негативного воздействия на окружающую среду; установление законодательством требования о проведении проверок в рамках федерального государственного экологического надзора, включая геологический надзор, а также морской надзор с периодичностью один раз в три года (с учетом того что устранение серьезных нарушений экологического законодательства требует постоянного контроля для получения реального результата по улучшению экологической обстановки). Кроме того, в случае изменения наименования предприятия в условиях неизменности один раз утвержденных Минприроды России списков подконтрольных объектов хозяйственной деятельности данное предприятие не попадет в план проверок даже через три года [15]. Данный перечень не является исчерпывающим. В числе других причин недостаточной эффективности работы Росприроднадзора можно назвать ориентированность критериев качества контрольно-надзорной деятельности в области охраны окружающей среды на выявление экологических правонарушений, а не на их предупреждение [16, с. 130; 19, с. 80]; приоритет цели пополнения бюджета за счет штрафов за нарушения природоохранных требований, возмещения вреда, причиненного окружающей среде; высокий уровень коррупции при осуществлении экологического контроля (надзора); слабая развитость многих иных

природоохранных инструментов. Так, в законодательстве ряда зарубежных государств экологический контроль (надзор) имеет более широкое содержание, чем непосредственная деятельность уполномоченных субъектов по выявлению и пресечению экологических правонарушений [17].

В завершение отметим, что принцип независимости государственного экологического надзора, предусмотренный ст. 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды», содержит необходимый механизм реализации и регулярно осуществляется на практике. Вместе с тем имеется ряд нерешенных вопросов, связанных с коллизийностью экологического законодательства, что наглядно видно на примере государственного земельного надзора. Включение в состав государственного экологического надзора государственного земельного надзора привело к появлению проблемы, заключающейся в том, что Земельный кодекс Российской Федерации не предусматривает существования регионального земельного надзора, зато упоминает муниципальный земельный контроль. Такая же ситуация складывается и применительно к некоторым другим природным объектам. При этом целесообразной представляется следующая классификация видов надзора (контроля) в сфере использования природных ресурсов и охраны окружающей среды: экологический, природоресурсный, надзор за состоянием особо охраняемых природных территорий. Следует поддержать часто обсуждаемую в научной литературе позицию о том, что исключение несколько лет назад законодателем из перечня видов экологического надзора (контроля) муниципального экологического контроля было ошибочным.

Список библиографических ссылок

1. Петров В. В. Экологическое право России. М., 1995.
2. Анисимов А. П. Право человека и гражданина на благоприятную окружающую природную среду (конституционно-правовые аспекты): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 1997.
3. Бринчук М. М. Роль и значение государственного экологического контроля // Правовые проблемы государственного, муниципального и иных видов экологического контроля в России: материалы круглого стола (Москва, 9 апреля 2008 г.). М., 2008.
4. Харьков В. Н. Обеспечение права на благоприятную окружающую среду институтами природоресурсного права // Современное право. 2014. № 7. С. 59—64.
5. Савин А. В. Проблемы совершенствования государственного экологического контроля в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011.
6. Бринчук М. М. Экологическое право: учебник. М., 2011.
7. Погодина Н. А., Карелин К. В. Соотношение контроля и надзора в российской правовой системе // Российская юстиция. 2012. № 3. С. 72—74.
8. Тарасов А. М. Обеспечение эффективного взаимодействия и координации при осуществлении государственного контроля — стратегия сегодняшнего дня. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. Ганюхина О. Ю. Правовое регулирование экологического контроля в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007.
10. Об утверждении критериев определения объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору: постановление Правительства Российской Федерации от 28 февраля 2015 г. № 903 // СЗ РФ. 2015. № 36. Ст. 5043.
11. Решение Алтайского краевого суда от 22 июня 2007 г. по делу № 3-54/2007. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
12. Панина И. А. Современные проблемы контрольно-надзорной деятельности в сфере обращения с отходами в Российской Федерации // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5. Юриспруденция. 2015. № 4. С. 194—198.
13. Блажеев Я. А. Эколого-правовое регулирование отношений в нефтегазовом комплексе России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016.
14. Кошовская В. С. Правовая охрана окружающей среды при транспортировке нефти: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016.
15. Доклад Федеральной службы по надзору в сфере природопользования об осуществлении и эффективности государственного контроля (надзора). М., 2016.
16. Алексеева А. П. Ответственность за экологические правонарушения (преступления). // Пути развития российской юридической науки и образования в XXI веке: тезисы докладов науч.-практ. конф. (Волгоград, 25—26 октября 2001 г.). Волгоград, 2001. С. 129—132.
17. Анисимов А. П., Алексеева А. П., Мелихов А. И. Актуальные проблемы противодействия экологической преступности в России // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2013. № 3. С. 80—89.