

О.А. Зиновьева*

ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ И НАДЗОР: ПРОБЛЕМЫ СООТНОШЕНИЯ В ТЕОРИИ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Аннотация. *Анализируя законодательство, в том числе произведенные его изменения, автор решает несколько задач: о соотношении понятий экологического контроля и экологического надзора, понятий экологического контроля и надзора в области рационального использования природных ресурсов; о видах экологического контроля; пытается дать ответ на вопрос, почему нет муниципального контроля в области охраны окружающей среды (экологического контроля), а муниципальный контроль в области использования и охраны природных ресурсов существует.*

Ключевые слова: *юриспруденция, государственный, надзор, контроль, анализ, экологический, природные, ресурсы, охрана, окружающая.*

Правовое обеспечение единой государственной экологической политики РФ требует стабильности законодательства и усиления контроля и надзора за его выполнением, а изменения должны быть направлены в сторону гармонизации природо-ресурсного законодательства с целью охраны окружающей среды в целом и отдельных ее компонентов. Российское законодательство, регулирующее осуществление контроля и надзора, претерпело существенные изменения в связи с принятием 18 июля 2011 г. Федерального закона № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹. Этим законом внесены изменения во все законодательные акты, касающиеся вопросов проведения контроля и надзора: «Об охране окружающей среды», «Об экологической экспертизе», «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами», «Об отходах производства и потребления», «О санитарно-эпидемиологи-

ческом благополучии населения», «Об охране атмосферного воздуха», «Об охране озера Байкал», «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации», «Об особо охраняемых природных территориях», «О животном мире», «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Водный кодекс РФ, Земельный кодекс РФ, Лесной кодекс РФ, Закон РФ «О недрах» и др.

Внесенные изменения ставят ряд вопросов, в частности, о соотношении понятий экологического контроля и экологического надзора и понятий экологического контроля и надзора в области рационального использования природных ресурсов, о видах экологического контроля.

В названии федеральных законов от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных

¹ СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4590; 16 октября 2012 г. в данный Федеральный закон внесены изменения и дополнения // СЗ РФ. 2012. № 43. Ст. 5187.

© Зиновьева Ольга Анатольевна

* Кандидат юридических наук, доцент кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

[oazin@rambler.ru]

123995, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.

предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» термин «надзор» дан в скобках после термина «контроль». Что в этом случае имел в виду законодатель? По правилам русского языка, в скобки заключаются слова и предложения, вставляемые в предложение с целью пояснения или дополнения высказываемой мысли, а также для каких-либо добавочных замечаний. Поскольку здесь нет ни первого, ни второго, то, возможно, имеется в виду, что эти термины равнозначны. Однако в теории административного права надзор как способ обеспечения законности в деятельности органов исполнительной власти отличается от контроля. Первый заключается в постоянном, систематическом наблюдении специальных государственных органов за деятельностью не подчиненных им органов или лиц с целью выявления нарушений законности. При этом оценка деятельности поднадзорного объекта дается только с точки зрения законности, а не целесообразности. Именно поэтому при надзоре вмешательство в текущую административно-хозяйственную деятельность поднадзорного исполнительного органа (должностного лица) не допускается². Классическим примером является прокурорский надзор.

На неравнозначность терминов, а также на несоответствие названия федеральных органов исполнительной власти и выполняемых ими функций указывает Н.А. Енисейская, считая правильным использовать слово «контроль», а не «надзор». В законе «Об охране окружающей среды» говорится об экологическом контроле, который в установленных сферах деятельности осуществляли Федеральная служба по надзору в сфере природопользования и Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору³.

Однако законодатель пошел по другому пути. Так, гл. XI Федерального закона «Об охране окружающей среды» в новой редакции называется «Государственный экологический надзор. Производственный и общественный контроль в области охраны окружающей среды». Согласно ч. 1 ст. 65 данного Закона под государственным экологическим надзором понимается деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной

власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями и гражданами требований, установленных в соответствии с международными договорами РФ, указанным Федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ в области охраны окружающей среды, посредством организации и проведения проверок указанных лиц, принятия предусмотренных законодательством РФ мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, и деятельность уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния соблюдения обязательных требований при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами своей деятельности.

Статья 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды», в которой дается понятие экологического контроля, не претерпела изменений: контроль в области охраны окружающей среды (экологический контроль) — это система мер, направленная на предотвращение, выявление и пресечение нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, обеспечение соблюдения субъектами хозяйственной и иной деятельности требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды.

Сравнивая понятия экологического контроля и экологического надзора, можно сделать вывод, что разделение терминов произведено по субъектному составу: в отношении экологического контроля, осуществляемого органами государственной власти, употребляется термин «надзор», а в отношении производственного и общественного — «контроль».

Понятие экологического контроля не включает контроль в области использования и охраны природных ресурсов. На противоречия между легальным определением экологического контроля и его содержанием ука-

² Административное право / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М., 1999. С. 436.

³ Енисейская Н.А. Государственный контроль в области обращения с отходами производства и потребления. М., 2008. С. 48–49.

зывает Н.В. Кичигин, обосновывая вывод, что экологический контроль и контроль в области рационального использования природных ресурсов являются самостоятельными видами комплексного контроля в области охраны окружающей среды⁴.

Государственный экологический надзор согласно ч. 2 ст. 65 Федерального закона «Об охране окружающей среды» включает: государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр; государственный земельный надзор; государственный надзор в области обращения с отходами; государственный надзор в области охраны атмосферного воздуха; государственный надзор в области охраны водных объектов; государственный экологический надзор на континентальном шельфе РФ; государственный экологический надзор во внутренних морских водах и в территориальном море РФ; государственный экологический надзор в исключительной экономической зоне РФ; государственный экологический надзор в области охраны озера Байкал; федеральный государственный лесной надзор; федеральный государственный надзор в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания; федеральный государственный контроль (надзор) в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов; федеральный государственный охотничий надзор; государственный надзор в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий.

Таким образом, понятие экологического контроля не включает контроль в области использования и охраны природных ресурсов, а государственный экологический надзор включает в себя государственный надзор в области охраны и использования природных ресурсов.

Государственный экологический надзор осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти (федеральный государственный экологический надзор) и органами исполнительной власти субъектов РФ (региональный государственный экологический надзор) согласно их компетенции в соответствии с законодательством РФ. В ч. 2 ст. 65 Федерального закона «Об охране окружающей среды» наряду с государственным земельным надзором и го-

сударственным надзором в области охраны водных объектов государственный лесной надзор назван федеральным. Однако согласно ст. 83 Лесного кодекса РФ, в которой говорится о передаче осуществления отдельных полномочий РФ в области лесных отношений органам государственной власти субъектов РФ, передаются следующие полномочия: осуществление на землях лесного фонда федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), федерального государственного пожарного надзора в лесах. Исключение составляют: установление порядка организации и осуществления федерального государственного надзора за использованием, охраной, защитой, воспроизводством лесов и осуществлением федерального государственного пожарного надзора и тушение лесных пожаров в лесах, расположенных на землях обороны и безопасности, землях особо охраняемых природных территорий федерального значения (п. 6 ст. 83 ЛК РФ). Соответствует ли это положению, закрепленному в ч. 3 ст. 65 Федерального закона «Об охране окружающей среды», предусматривающей, что в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих хозяйственную и иную деятельность с использованием объектов, хотя бы один из которых подлежит федеральному государственному экологическому надзору, государственный экологический надзор осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти?

Статья 64 Федерального закона «Об охране окружающей среды», в которой перечислялись виды экологического контроля, с 1 августа 2011 г. утратила силу. Ранее Федеральным законом от 24 июня 2008 г. № 93-ФЗ в ч. 2 этой статьи, предусматривающую, что в Российской Федерации осуществляется государственный, производственный, муниципальный и общественный контроль в области охраны окружающей среды, были внесены изменения, исключающие такой вид экологического контроля, как муниципальный. Данная проблема обсуждалась на различных экологических конференциях и в публикациях ученых, занимающихся данной проблематикой⁵. С.А. Боголюбов считает, что

⁴ Кичигин Н.В. К вопросу о понятии экологического контроля // Правовые проблемы государственного, муниципального и иных видов экологического контроля в России: материалы круглого стола. Москва, 9 апреля 2008 г. М., 2008. С. 29.

⁵ Хлуденева Н.И. Роль муниципального контроля в области охраны окружающей среды // Правовые проблемы государственного, муниципального и иных видов экологического контроля в России: материалы круглого стола. Москва, 9 апреля 2008 г. М., 2008. С. 82–84; Муниципальное управление в сфере охраны окружающей среды (законодательство и практика его применения) / под ред. М.И. Васильевой. М., 2007.

подобные решения противоречат концепциям реформы местного самоуправления, формирования гражданского общества и развития конституционного, природоохранного законодательства⁶. Глава XI Федерального закона «Об охране окружающей среды» сегодня также не называет муниципальный экологический контроль, а в природоресурсном законодательстве он присутствует. Например, ст. 72 Земельного кодекса РФ называется муниципальный и общественный земельный контроль. Статья 98 Лесного кодекса РФ предусматривает, что на территории муниципального образования органами местного самоуправления осуществляется муниципальный лесной контроль в соответствии со ст. 84 Лесного кодекса РФ и с Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Статья 84 Лесного кодекса РФ к полномочиям органов местного самоуправления в области лесных отношений относит осуществление муниципального лесного контроля в отношении лесных участков, находящихся в муниципальной собственности. Следовательно, муниципального контроля в области охраны окружающей среды (экологического контроля) нет, а муниципальный контроль в области использования и охраны природных ресурсов существует.

Начиная с июля 2011 г., проделана большая работа по внесению изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, но указанные изменения не коснулись подзаконных нормативных правовых актов, что вносит еще большую путаницу в регулирование отношений по осуществлению этих функций. Порядок осуществления государственного

контроля (надзора) регулируется подзаконными актами. В настоящее время действуют постановления Правительства РФ от 27 января 2009 г. № 53 (в ред. от 31 марта 2009 г.) «Об осуществлении государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля)» (вместе с Правилами осуществления государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля)) и от 31 марта 2009 г. № 285 «О перечне объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю». В этих постановлениях не отражены изменения, внесенные в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» согласно Федеральному закону «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Такая же ситуация и с законодательством субъектов РФ. Например, действует Закон Москвы от 12 мая 2005 г. № 32 (в ред. от 13 июля 2011 г.) «О государственном экологическом контроле в городе Москве».

Государственный надзор в области охраны окружающей среды является одной из важнейших функций экологического управления, способной содействовать сохранению природы для настоящего и будущих поколений. Для решения проблем его совершенствования необходимы такие меры, как увеличение штата инспекторов, внедрение технических средств, своевременность проведения проверок, достаточное финансирование. Однако внесенные в законодательство изменения, регулирующие осуществление экологического контроля и надзора, касаются в основном терминологии, не решают теоретических и практических проблем, не окажут существенного положительного влияния на охрану окружающей среды России.

Библиография:

1. Административное право / под ред. Ю.М. Козлова и Л.Л. Попова. — М., 1999.
2. Боголюбов С.А. Теоретические проблемы правового регулирования видов экологического контроля // Правовые проблемы государственного, муниципального и иных видов экологического контроля в России: материалы круглого стола. Москва, 9 апреля 2008 г. — М., 2008.
3. Енисейская Н.А. Государственный контроль в области обращения с отходами производства и потребления. — М., 2008.

⁶ Боголюбов С.А. Теоретические проблемы правового регулирования видов экологического контроля // Там же. С. 9.

4. Кичигин Н.В. К вопросу о понятии экологического контроля. Правовые проблемы государственного, муниципального и иных видов экологического контроля в России: материалы круглого стола. Москва, 9 апреля 2008 г. — М., 2008.
5. Муниципальное управление в сфере охраны окружающей среды (законодательство и практика его применения) / под ред. М.И. Васильевой. — М., 2007.
6. Хлуденева Н.И. Роль муниципального контроля в области охраны окружающей среды // Правовые проблемы государственного, муниципального и иных видов экологического контроля в России: материалы круглого стола. Москва, 9 апреля 2008 г. — М., 2008.

References (transliteration):

1. Administrativnoe pravo. Uchebnik pod red. Yu.M. Kozlova i L.L. Popova. — М., 1999.
2. Eniseyskaya N.A. «Gosudarstvennyy kontrol' v oblasti obrashcheniya s otkhodami proizvodstva i potrebleniya» / pod red. prof. M.M. Brinchuka. — М., 2008.
3. Kichigin N.V. K voprosu o ponyatii ekologicheskogo kontrolya. Pravovye problemy gosudarstvennogo, munitsipal'nogo i inykh vidov ekologicheskogo kontrolya v Rossii: Materialy «kruglogo stola». Moskva, 9 aprelya 2008 g. — М., 2008.
4. Khludeneva N.I. Rol' munitsipal'nogo kontrolya v oblasti okhrany okruzhayushchey sredy. Pravovye problemy gosudarstvennogo, munitsipal'nogo i inykh vidov ekologicheskogo kontrolya v Rossii: Materialy «kruglogo stola». Moskva 9 aprelya 2008 g. — М., 2008.
5. Munitsipal'nie upravlenie v sfere okhrany okruzhayushchey sredy (zakonodatel'stvo i praktika ego primeneniya) / pod red. M.I. Vasil'evoy. — М., 2007.
6. Bogolyubov S.A. Teoreticheskie problemy pravovogo regulirovaniya vidov ekologicheskogo kontrolya. Pravovye problemy gosudarstvennogo, munitsipal'nogo i inykh vidov ekologicheskogo kontrolya v Rossii: Materialy «kruglogo stola». Moskva, 9 aprelya 2008 g. — М., 2008.

Материал получен редакцией 5 апреля 2013 г.