

# §11 АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО И ПРОБЛЕМЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Волков А.М.

## ПУБЛИЧНОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ: ВОПРОСЫ НАДЗОРА И КОНТРОЛЯ

**Аннотация.** Предметом исследования является анализ отдельных сторон публичного администрирования, как деятельности публичной администрации по вопросам надзора и контроля, выявление проблем и противоречий современного административного законодательства в сфере природопользования и охраны окружающей среды, рассмотрение вопросов соотношения понятий «контроль» и «надзор», разграничения этих терминов по субъектному составу, разработка предложений по оптимальному решению отдельных проблемных вопросов в данной сфере, выявление необходимости дополнения, изменения формулировок, изложения в соответствующей редакции ряда статей нормативных актов, внесения изменений в положение о государственном экологическом надзоре. Методология исследования заключается в анализе литературы и нормативных правовых актов, сравнении формулировок соответствующих положений законов и подзаконных актов и выявлении противоречий и несоответствий. Основными выводами работы является формулировка новых положений о публичном администрировании в области надзора и контроля как урегулированной нормативными актами деятельности уполномоченных органов и организаций, и в первую очередь органов исполнительной власти, обеспечивающих исполнение закона, обладающих публичными полномочиями и действующих в публичных интересах, направленная на реализацию эффективной публичной политики. Даются предложения по оптимальному решению отдельных проблемных вопросов, выявлена необходимость дополнить, изменить формулировки, изложить в соответствующей редакции ряд статей нормативных актов, внести изменения в положение о государственном экологическом надзоре.

**Ключевые слова:** административное законодательство, публичное администрирование, правительство, органы исполнительной власти, государственный экологический надзор, экологический контроль, природопользование, полномочия, противоречия законодательства, охрана окружающей среды.

**Review.** The study focuses on the analysis of particular aspects of public administration as an activity in the sphere of supervision and control; identification of the problems and contradictions of modern administrative law in the sphere of nature management and environmental protection; consideration of the relationship between the concepts of "control" and "supervision", differentiation of these terms according to the subject composition; development of proposals for the optimal resolution of particular problem issues in this area; identification of the need for amendment, changes of the wordings and versions of several articles of the regulations; amending of the regulation on the state environmental supervision. The methodology of the study is based on the analysis of the literature and legal acts, comparison of the wordings of the relevant provisions of laws and regulations, and revelation of contradictions and inconsistencies. In the conclusion the author formulates the new provisions on public administration in the field of supervision and control as an activity of authorized bodies and organizations, mainly, the executive bodies, regulated by normative acts; these organizations provide the observance of the law, have public authorities and act in the public interests. The author offers the ways of optimal solution of particular problem issues, reveals the necessity to amend and change the wordings and the versions of particular normative acts, and to amend the regulation on the state environmental supervision.

**Keywords:** powers, nature management, environmental control, state environmental supervision, Executive authorities, Government, public administration, administrative legislation, discrepancies in the legislation, environmental protection.

Реализация функций исполнительной власти возложена на государственную (публичную) администрацию. Такая администрация представляет собой систему государственных органов, осуществляющих «администрирование», т.е. организаторскую, управленческую деятельность путем реализации закрепленных в правовых нормах функций исполнительно-распорядительных полномочий. Полномочия по установлению и поддержанию соответствующих отношений между государством и частными лицами принадлежит государственной администрации. Она представляет собой часть публичной администрации, в состав которой входит также администрация муниципальных образований. Публичная администрация призвана обеспечивать общественное благо, должна действовать в интересах общества [1].

Публичное администрирование, как организационно-управленческая система реализации публичных отношений, включает совокупность форм и методов, использование которых призвано обеспечить их выполнение. Основными методами публичного администрирования являются планирование, регулирование и контроль (надзор). Каждому из этих методов присущи свои формы реализации, призванные обеспечивать решение определенных задач.

Администрирование как основная функция управления, в соответствии с классической теорией управления, включает: планирование – постановку целей, задач (заданий); организацию – создание формальной структуры подчиненности и соответствующего разделения работы между подразделениями; руководство – оперативное принятие решений в виде приказов и распоряжений, обеспечение согласованности взаимодействия всех подразделений; учет; контроль; анализ.

В современных условиях, публичное администрирование – это регламентированная законами и другими правовыми актами организационная, управленческая деятельность уполномоченных государственных органов и других уполномоченных законами субъектов по обеспечению возникновения, изменения и прекращения прав и обязанностей субъектов административных правоотношений [2]. Возникающие правоотношения в первую очередь являются организационными, т.е. направленными на исполнение процесса правореализации. Организационная деятельность по публично-му администрированию направлена на развитие процедурных форм реализации прав и обязанностей субъектов административных правоотноше-

ний. Объектом публичного администрирования является исполнение обязанности субъектами административных правоотношений.

Публичное администрирование определяется как урегулированная нормами права деятельность уполномоченных органов и организаций, обеспечивающих исполнение закона, обладающих публичными полномочиями и действующих в публичных интересах, направленная на реализацию эффективной публичной политики [3].

Правовое обеспечение единой государственной экологической политики РФ требует стабильности законодательства и усиления контроля и надзора за его выполнением.

Российское законодательство, регулирующее осуществление контроля и надзора в сфере природопользования и охраны окружающей среды, состоит из законов: Закона об охране окружающей среды, Закона об экологической экспертизе, Закона о безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами, Закона об отходах производства и потребления, ВК РФ, ЗК РФ, ЛК РФ, Закона о недрах, Закона о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и др.

Петровым А. В. и Епифановым А.Е. представлен комплексный теоретико-правовой анализ социальной сущности и правовой природы государственного контроля и надзора в контексте решения задач развития понятийного аппарата теории государства и права. С учетом многообразия различных подходов к определению самого понятия «государственный контроль и надзор» в работе сформулирована научная позиция относительно проблематики роли государственного контроля и надзора в условиях формирования правовой государственности в России. Они делают вывод о том, что «только контроль, осуществляемый не в связи с функционированием законодательной, исполнительной или судебной власти, а как единая функция государственной власти в целом, может быть всесторонним, всеохватывающим и позволит обеспечить реальную демократичность функционирования всего государственного механизма в условиях формирования правовой государственности в России» [4]. Однако в настоящее время контроль (надзор) осуществляется в основном ведомственный. Что конечно ведет к усеченности контрольно-надзорных функций таких ведомственных органов [5].

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 определенных требований, 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. Такие требования установлены в соответствии с международными договорами РФ, 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.

Контроль в области охраны окружающей среды (экологический контроль) – система мер, направленная на предотвращение, выявление и пресечение нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, обеспечение соблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды [6].

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 допускается. Классическим примером является прокурорский надзор.

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».

Экологический контроль и контроль в области рационального использования природных ресурсов являются самостоятельными видами комплексного контроля в области охраны окружающей среды. 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.

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 региональный государственный экологический надзор при осуществлении хозяйственной и (или) иной деятельности с использованием объектов, подлежащих государственному экологическому надзору.

Юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах I, II и III категорий, разрабатывают и утверждают программу производственного экологического контроля, осуществляют производственный экологический контроль в соответствии с установленными требованиями, документируют информацию и хранят данные, полученные по результатам осуществления производственного экологического контроля. Требования к содержанию программы производственного экологического контроля, сроки представления от-

чета об организации и о результатах осуществления производственного экологического контроля определяются уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти с учетом категорий объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду.

При осуществлении производственного экологического контроля измерения выбросов, сбросов загрязняющих веществ в обязательном порядке производятся в отношении загрязняющих веществ, характеризующих применяемые технологии и особенности производственного процесса на объекте, оказывающем негативное воздействие на окружающую среду (маркерные вещества). Юридические лица и индивидуальные предприниматели обязаны представлять в уполномоченный Правительством РФ федеральный орган исполнительной власти или орган исполнительной власти соответствующего субъекта РФ отчет об организации и о результатах осуществления производственного экологического контроля в порядке и в сроки, которые определены службой Росприроднадзор.

Государственный экологический надзор включает в себя:

- федеральный государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр [7, С. 44];
- 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 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 (лесную охрану) на землях особо охраняемых природных территорий федерального значения;
- федеральный государственный надзор в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания на особо охраняемых природных территориях федерального значения;

- государственный надзор в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий федерального значения (за исключением особо охраняемых природных территорий федерального значения, управление которыми осуществляется федеральными государственными бюджетными учреждениями, находящимися в ведении Минприроды России (государственные природные заповедники и национальные парки));
- федеральный государственный охотничий надзор на особо охраняемых природных территориях федерального значения.

Постановление Правительства РФ от 08.05.2014 № 426 «О федеральном государственном экологическом надзоре» определяет, что федеральный государственный экологический надзор направлен на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами требований в области охраны окружающей среды, установленных международными договорами Российской Федерации, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Российской Федерации, посредством организации и проведения проверок указанных лиц, принятия предусмотренных российским законодательством мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений. Такой надзор осуществляется при реализации хозяйственной и иной деятельности с использованием объектов, находящихся в соответствии с российским законодательством в ведении Российской Федерации, и объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, в соответствии с перечнем таких объектов, установленным Минприроды России.

Однако в противоречие с Законом об охране окружающей среды постановление Правительства РФ исключает деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, направленную на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления требований, установленных в соответствии с международными договорами РФ, 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. Что сужает деятельность по проведению надзора за ор-

ганами власти и исключает надзор за их деятельностью в области охраны окружающей среды.

В этой связи анализ норм об административной ответственности позволяет говорить также о нарушении важнейших принципов юридической ответственности: равенства и справедливости. Наряду с отсутствием положения об административной ответственности должностных лиц, распоряжающихся недрами незаконно, отказывающихся в их предоставлении либо нарушающих сроки, установлена административная ответственность для лиц, непосредственно использующих недра, за нарушение не только требований законодательства, но и условий, предусмотренных лицензией на пользование недрами, требований утвержденного в установленном порядке технического проекта. Такое положение позволяет усомниться в реализации в полной мере принципа справедливости при определении деликтности деяний в сфере распоряжения природными объектами и одного из ведущих принципов правового государства – взаимной ответственности гражданина и государства.

Как правильно отмечает Е. С. Болтанова административно-правовыми санкциями в большей степени интересы государства защищаются от противоправных действий конкретных лиц, которым предоставлено право на использование природного объекта (его части), чем от незаконной деятельности его представителей. Между тем противоправное предоставление природных объектов, в т.ч. с нарушением порядка их предоставления физическим или юридическим лицам, может повлечь не менее значительный вред окружающей среде, охраняемым интересам особенно при предоставлении объектов для строительства [8].

Закон об охране окружающей среды не называет муниципальный экологический контроль, а в природоресурсном законодательстве он присутствует (например, ст. 84, 98 ЛК РФ, ст. 72 ЗК РФ).

Следовательно, муниципального контроля в области охраны окружающей среды (экологического контроля) нет, а муниципальный контроль в области использования и охраны природных ресурсов существует.

Государственный надзор в области охраны окружающей среды является одной из важнейших функций публичного администрирования природопользования и охраны окружающей среды, способной содействовать сохранению природы для настоящего и будущих поколений [9, С. 157].

Однако положение Закона об охране окружающей среды о том, что государственный экологический надзор включает в себя, в т. ч. государственный геологический надзор, не соответствует реалиям. Например, геологический надзор осуществляется Федеральной службой по надзору в сфере природопользования, являющейся органом государственного геологического надзора, Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору, являющейся органом государственного горного надзора, и их территориальными органами во взаимодействии с иными контрольными органами. Но государственный горный надзор не входит в качестве составной части в экологический надзор.

В результате проведенного анализа публично-администрирования в вопросах надзора и контроля необходимо отметить, что для решения проблем его совершенствования необходимы меры как нормативно-правового обеспечения, так и организационные меры, такие как увеличение штата инспекторов, внедрение технических средств, своевременность проведения проверок, достаточное финансирование.

Существующее противоречие между нормативными правовыми актами разных уровней сужает понятие государственного экологического надзора.

#### Библиография:

1. Волков А.М. Проблемы и противоречия современного административного законодательства // Административное право и процесс. 2014. N 6. С. 50-57.
2. Волков А.М. О юридической конструкции понятия «публичное администрирование» // Административное и муниципальное право. – М.: 2014. №6. С. 503-510. DOI: 10.7256/1999-2807.2014.6.11569.
3. Волков А. М. Публичная администрация и публичное администрирование: соотношение понятий // Административное право и процесс. М., 2012. № 12. С. 14–19.
4. Петров А.В., Епифанов А.Е. Юридическая природа государственного контроля и надзора // Журнал российского права. 2013. N 7. С. 36-49.
5. Волков А.М. Надзорные и юрисдикционные процедуры органов публичного администрирования в сфере недропользования // Правовая инициатива №7, 2013. URL:<http://49e.ru/ru/2013/7/5>.
6. Зиновьева О.А. Экологический контроль и надзор: проблемы соотношения в теории и законодательстве // Lex russica. 2013. N 6. С. 616-620.

7. Волков, А. М. Публичные права частных субъектов недропользования. Конфликты при реализации прав частных лиц в сфере публичного администрирования недропользования: монография – LAP LAMBERT Academic Publishing. Saarbrückenn, 2013.
8. Болтанова Е.С. Виды административно-наказуемых правонарушений в сфере строительства // Административное право и процесс. 2014. N 10. С. 54-58.
9. Волков, А. М. Реализация и защита публичных прав частных лиц в недропользовании: монография – Душанбе: Эр-Граф, 2013
10. Савин А.В. Административно-правовой статус субъектов государственного экологического контроля в Российской Федерации. // Административное и муниципальное право. – 2010. – 11. – С. 64 – 71.
11. Биюшкина Н.И. Проблемы правового регулирования административного надзора в РФ // Административное и муниципальное право. – 2014. – 9. – С. 922 – 928. DOI: 10.7256/1999-2807.2014.9.12856.
12. Беляев В.П. Контрольная и надзорная юридическая деятельность: к вопросу о разграничении понятий // Право и политика. – 2014. – 2. – С. 245 – 251. DOI: 10.7256/1811-9018.2014.2.10879.

**References (transliterated):**

1. Volkov A.M. Problemy i protivorechiya sovremennogo administrativnogo zakonodatel'stva // Administrativnoe pravo i protsess. 2014. N 6. S. 50-57.
2. Volkov A.M. O yuridicheskoi konstruktsii ponyatiya «publichnoe administrirovanie» // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – M.: 2014. №6. S. 503-510. DOI: 10.7256/1999-2807.2014.6.11569.
3. Volkov A. M. Publichnaya administratsiya i publichnoe administrirovanie: sootnoshenie ponyatii // Administrativnoe pravo i protsess. M., 2012. № 12. S. 14–19.
4. Petrov A.V., Epifanov A.E. Yuridicheskaya priroda gosudarstvennogo kontrolya i nadzora // Zhurnal rossiiskogo prava. 2013. N 7. S. 36-49.
5. Volkov A.M. Nadzornye i yurisdiktsionnye protsedury organov publichnogo administrirovaniya v sfere nedropol'zovaniya // Pravovaya initsiativa №7, 2013. URL:http://49e.ru/ru/2013/7/5.
6. Zinov'eva O.A. Ekologicheskii kontrol' i nadzor: problemy sootnosheniya v teorii i zakonodatel'stve // Lex russica. 2013. N 6. S. 616-620.
7. Volkov, A. M. Publichnye prava chastnykh sub"ektov nedropol'zovaniya. Konflikty pri realizatsii prav chastnykh lits v sfere publichnogo administrirovaniya nedropol'zovaniya: monografiya – LAP LAMBERT Academic Publishing. Saarbrückenn, 2013.
8. Boltanova E.S. Vidy administrativno-nakazuemykh pravonarushenii v sfere stroitel'stva // Administrativnoe pravo i protsess. 2014. N 10. S. 54-58.
9. Volkov, A. M. Realizatsiya i zashchita publichnykh prav chastnykh lits v nedropol'zovanii: monografiya – Dushanbe: Er-Graf, 2013
10. Savin A.V. Administrativno-pravovoi status sub"ektov gosudarstvennogo ekologicheskogo kontrolya v Rossiiskoi Federatsii. // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2010. – 11. – С. 64 – 71.
11. Biyushkina N.I. Problemy pravovogo regulirovaniya administrativnogo nadzora v RF // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2014. – 9. – С. 922 – 928. DOI: 10.7256/1999-2807.2014.9.12856.
12. Belyaev V.P. Kontrol'naya i nadzornaya yuridicheskaya deyatel'nost': k voprosu o razgranichenii ponyatii // Pravo i politika. – 2014. – 2. – С. 245 – 251. DOI: 10.7256/1811-9018.2014.2.10879.