

## ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Закамалдина М.С.

г. Магнитогорск, МОУ «СОШ № 66», 11 класс

Научный руководитель: Рубанова Н.А., канд. юр. наук, доцент, ФГБОУ ВО «Магнитогорский государственный технический университет им. Г.И. Носова»,

Данная статья является реферативным изложением основной работы. Полный текст научной работы, приложения, иллюстрации и иные дополнительные материалы доступны на сайте III Международного конкурса научно-исследовательских и творческих работ учащихся «Старт в науке» по ссылке: <https://www.school-science.ru/0317/9/29406>.

Экологический контроль – важнейшая правовая мера обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей среды от вредных воздействий, функция государственного управления и правовой институт экологического права. Именно посредством экологического контроля можно обеспечить принуждение соответствующих субъектов экологического права к исполнению экологических требований и применить юридическую ответственность за экологические правонарушения.

Негативное воздействие хозяйственной деятельности человека на экологию налагает на государство обязанность содействовать и контролировать те сферы, которые могут нанести вред окружающей среде, ухудшить экологию и создать угрозу жизни и здоровья человека. Вопросы правового регулирования экологических отношений в настоящее время требуют пристального внимания, поскольку защита права на благоприятную окружающую среду становится очень актуальной как на международном уровне, так и на национальном. В России право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением, закреплено в Конституции Российской Федерации [1]. 2017 год Президент РФ объявил в целях привлечения внимания общества к вопросам экологического развития Российской Федерации, сохранения биологического разнообразия и обеспечения экологической безопасности постановляю: в России Годом экологии для привлечения внимания к вопросам экологического развития [13]. Владимир Путин подписал Указ о проведении в 2017 году в Российской Федерации Года экологии. Владимир Путин подписал Указ о

проведении в 2017 году в Российской Федерации Года экологии.

**Цель** исследовательской работы – изучение законодательства и публикаций в сфере охраны окружающей среды и осуществления экологического контроля для выявления неурегулированных или спорных вопросов и поиска возможностей урегулирования данных проблем.

**Задачи** исследовательской работы:

- изучить законодательство и публикации в области охраны окружающей среды и природопользования в Российской Федерации;
- выявить недостаточно урегулированные вопросы;
- предложить варианты решения выявленных проблем.

Методологическую основу исследования составили следующие методы познания: общенаучный диалектический, комплексный, формально-логический, формально-юридический, системный и другие.

Для проведения исследования были изучены федеральные законы: Федеральный закон «Об охране окружающей среды», Земельный кодекс РФ, Водный кодекс РФ, Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и другие нормативные правовые акты, а так же публикации ученых в этой сфере отношений.

### Экологический контроль в Российской Федерации: основные понятия и функции

Под экологическим контролем понимается деятельность уполномоченных субъектов по проверке и обеспечению соблюдения и исполнения требований экологического законодательства. В настоящее время существуют виды экологического контроля: государственный контроль (надзор), отраслевой контроль, производственный контроль, муниципальный контроль, общественный контроль [3]. Экологический контроль выполняет ряд функций:

- предупредительная – субъекты экологического контроля самостоятельно проявляют активность в исполнении требований законодательства и предупреждении нарушений;

– информационная – в процессе контроля соответствующие органы и лица собирают разнообразную информацию о природоохранительной деятельности подконтрольных и поднадзорных объектов;

– карательная – применение к нарушителям правовых экологических требований предусмотренных законодательством санкций.

#### *Государственный экологический контроль (надзор)*

Суть государственного контроля (надзора) состоит в постоянном и систематическом наблюдении специальных государственных органов за деятельностью неподчиненных им органов лиц с целью выявления и пресечения нарушений экологического законодательства. Надзор проводится в отношении органов исполнительной власти, предприятий, общественных формирований и граждан. Задачей государственного экологического надзора является проверка и обеспечение исполнения правовых требований по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды от загрязнения всеми государственными органами, предприятиями, организациями и гражданами, которым такие требования адресованы.

Существенной особенностью государственного экологического контроля – ведется от имени государства. Как инструмент осуществления экологической функции государство может использовать не только собственные полномочия государственно-властного характера, но и прибегать к поддержке правоохранительных органов – прокуратуры и суда. Основными мерами административного принуждения при этом являются: меры административного пресечения (приостановление или прекращение эксплуатации экологически вредных объектов), административной ответственности (предупреждение, штраф и др.), административно-процессуальные меры (постановка вопроса о привлечении к уголовной или административной ответственности, возмещении экологического вреда или применении мер общественного воздействия).

Государственный экологический контроль проводится в формах:

– предупредительный – недопущение хозяйственной, управленческой и иной деятельности, которая в будущем может оказывать вредное воздействие на природу. Осуществляется такой контроль на стадиях планирования или проектирования этой деятельности, ввода объектов в эксплуатацию.

– текущий – осуществляется специально уполномоченными органами на стадии

эксплуатации предприятий, в процессе природопользования.

Соответственно подразделению органов государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды на органы общей и специальной компетенции государственный экологический контроль (надзор) можно подразделить на:

– общий – проводится Президентом России, Правительством РФ, правительствами субъектов РФ, администрацией субъектов РФ и органами местного самоуправления.

– специальный – проводится органами специальной компетенции. В систему органов, уполномоченных на проведение государственного надведомственного экологического контроля, входят, например, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор); Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор); (Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор) и др.

Специально уполномоченные органы проводят государственный экологический контроль в формах:

– предупредительный – осуществляется применительно к различным видам экологически значимой деятельности [6, ст. 50].

– текущий – осуществляется специально уполномоченными органами на стадии эксплуатации предприятий и иных экологически значимых объектов, в процессе природопользования. Текущий контроль может быть плановым и внеплановым.

Контроль за выполнением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных экологических требований должен быть плановым. Одновременно предусматривается проведение внепланового контроля, например, внеплановые проверки проводятся для контроля исполнения предписаний об устранении выявленных нарушений в хозяйственной деятельности, выявленных в результате планового контроля. Также внеплановый контроль проводится в случаях, когда может возникнуть угрозы здоровью и жизни граждан, загрязнения окружающей среды, повреждения имущества [5].

Существует особенность при осуществлении государственного экологического контроля (надзора) – разделение хозяйственных и контрольных функций. Принцип разделения хозяйственных и контрольных функций характерен лишь для специально уполномоченных органов государственного экологического контроля закреплен в ст. 65 Федерального закона «Об охране окружающей среды» [3]. Его суть заключается

в том, что функция проведения специально-государственного экологического контроля не может возлагаться на органы, эксплуатирующие природные ресурсы.

Правовые основы организации и осуществления государственного экологического контроля установлены Конституцией РФ, законами, регулирующими статус Президента РФ, Правительства России и правительств субъектов РФ, экологическим законодательством, а также рядом специальных подзаконных актов. К основным актам относятся Федеральный закон «Об охране окружающей среды» (ст. 64–66), Земельный кодекс РФ (ст. 71), Водный кодекс РФ (ст. 36), Лесной кодекс РФ (ст. 96), Закон РФ «О недрах» (ст. 37), Федеральный закон «О животном мире» (ст. 16), Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха» (ст. 24) [3, 8, 9, 10, 11, 7, 12].

*Ведомственный (отраслевой)  
экологический контроль*

Сущность ведомственного экологического контроля заключается в обеспечении центральными органами исполнительной власти РФ и субъектов РФ выполнения правовых требований по рациональному природопользованию и охране окружающей среды подведомственными объектами. Такими объектами являются государственные учреждения, организации и предприятия, находящиеся в подчинении вышестоящих органов.

Ведомственный контроль осуществляется государственными органами, но он не является частью рассмотренного выше государственного экологического контроля. Различие между ними – прежде всего в сфере осуществления: ведомственный контроль ограничивается отраслевой сферой, государственный контроль носит надведомственный характер. Другое существенное отличие в том, что объекты надведомственного контроля не находятся в подчинении контролирующих органов.

*Муниципальный экологический контроль*

Муниципальный экологический контроль на территории муниципального образования осуществляется органами местного самоуправления или уполномоченными ими органами. Полномочия по обеспечению муниципального экологического контроля установлены Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В соответствии с Земельным кодексом РФ органы местного самоуправления играют активную роль на стадии согласования отвода земельного участка под строительство.

Органы местного самоуправления не допускают самовольного занятия земельных участков; следят за соблюдением установленного режима использования земельных участков в соответствии с их целевым назначением, принимают меры к устранению нарушений земельного законодательства; обеспечивают выполнение экологических требований при отводе земель; контролируют соблюдение таких требований при размещении, проектировании, строительстве и эксплуатации предприятий и других объектов. В соответствии с Законом РФ «О недрах» в компетенцию органов местного самоуправления входит контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых [7].

Решения органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления обязательны для исполнения всеми расположенными на территории муниципального образования предприятиями и организациями независимо от их организационно-правовых форм и гражданами.

*Производственный экологический контроль*

Служит производственно-хозяйственная деятельность предприятий и иных действующих субъектов. Важность его проведения и высокой эффективности обусловлена тем, что предприятия являются основной категорией природопользователей. Преимущественно им адресованы правовые требования, касающиеся обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей среды от вредных воздействий.

Содержание производственного контроля зависит, прежде всего, от специфики предприятия. Экологический контроль проводит руководитель предприятия, руководители функциональных служб (главного инженера, энергетика, технолога, механика и др.) и производственных подразделений.

Задачей производственного экологического контроля является проверка: выполнения планов и мероприятий по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды; соблюдению нормативов предельно допустимых воздействий на природу, установленных предприятию; выполнения иных требований законодательства об окружающей среде и др.

*Общественный экологический контроль*

Общественные контрольные функции по проверке выполнения экологических требований реализуются в рамках общественных слушаний по результатам оцен-

ки воздействия планируемой деятельности на окружающую среду, общественной экологической экспертизы. Важной формой осуществления общественного экологического контроля за деятельностью предприятий и государственных органов является затребование от них информации о природоохранной деятельности и состоянии окружающей среды и право обжаловать решения, действия и бездействие, нарушающие их экологические права и законные интересы в суде.

#### **Лицензионный контроль и прокурорский надзор: особенности проведения**

Очень часто в публикациях поднимается вопрос обеспечения законности в при проведении лицензирования деятельности субъекта. Лицензия – это официальный документ, который дает право заниматься лицензируемыми видами деятельности только определенным организациям, имеющим лицензию (разрешение на определенный вид деятельности) [3]. Нормы законодательства о лицензировании определяют что контроль, который возлагается на лицензирующие органы, с целью осуществления разрешительного механизма государственного регулирования путем установление особого государственного контроля за осуществлением таких видов деятельности, которые в силу присущих им особенностей сопряжены с обеспечением и реализацией наиболее важных публичных интересов, связаны с вовлечением в них неограниченного круга лиц, не участвующих в их осуществлении [21, С.28]. Именно обеспечение законности при соблюдении лицензиатом лицензионных требований с целью предотвратить причинение вреда, а не просто контроль за соответствием деятельности лицензионным требованиям и условиям, будет основополагающим в данном вопросе.

В тоже время, помимо лицензионного экологического контроля действенным механизмом по соблюдению законности является прокурорский надзор. Общий надзор за деятельностью лицензирующих органов, их должностных лиц и лицензиатов входит в компетенцию органов прокуратуры Российской Федерации. Полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры регламентированы Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» [2]. Целями деятельности прокуратуры России являются обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защита прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Предметом надзора являются

соблюдение Конституции РФ и исполнение законов, действующих на территории РФ. Прокурорский надзор осуществляется за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, представительных (законодательных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, органов военного управления, органов контроля, их должностных лиц, а также за органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций [2].

Прокурорам предписано сосредоточить усилия на надзоре за исполнением законов государственными контролирующими и иными органами, уполномоченными на осуществление разрешительных, лицензионных, регистрационных и других процедур, пресекать их действия, выходящие за пределы установленных полномочий [16]. Прокуроры обязаны незамедлительно принять меры по повышению эффективности прокурорского надзора в сфере защиты прав субъектов предпринимательской деятельности, при выявлении нарушений закона использовать весь комплекс полномочий и мер прокурорского реагирования по устранению нарушений закона и наказанию виновных лиц [17].

В области природоресурсного права и охраны окружающей среды прокурорский надзор осуществляется за деятельностью Министерства природных ресурсов и экологии РФ, которое является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере воспроизводства и охраны природных ресурсов, государственного экологического мониторинга окружающей среды, по выработке и реализации государственной политики в сфере охраны окружающей среды, охраны атмосферного воздуха, государственной экологической экспертизы и т.п. [15].

В целях соблюдения лицензионного законодательства прокурорскому надзору подвергается деятельность Росприроднадзора, правоохранительных и *контролирующих* органов по выдаче заключений, подлежащих предъявлению соискателем *лицензии* в рамках предварительного *лицензионного контроля*; выявлению и пресечению правонарушений, связанных с лицензированием [14].

Проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором: материалы некоторых уголовных дел; письменные и устные обращения, поступающие в прокуратуру или в контролирующую

щие органы; сообщения средств массовой информации, результаты анализа статистики и др. При анализе состояния законности в деятельности лицензирующего органа, а также правоохранительных и *контролирующих* органов изучаются материалы: характеризующие организацию, структуру, деятельность государственного органа; правовые акты, устанавливающие компетенцию должностного лица; иные документы [18, С.58]. Например, при проведении проверки изучаются лицензионные дела, протоколы заседаний лицензионных комиссий, решения о приостановлении и переоформлении действия лицензии. В рамках прокурорского надзора устанавливаются: соответствует ли закону применяемый порядок предоставления лицензий; истребуется ли лицензирующим органом от соискателей лицензий исчерпывающий перечень предусмотренных законом документов для предоставления *лицензии*; не имеется ли необоснованных отказов; надлежащим ли образом организован *лицензионный контроль*.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что в области экологического права прокурорский надзор за исполнением законодательства о лицензировании при решении вопросов охраны окружающей среды имеет ярко выраженный профилактический характер, поскольку воздействует на причины и условия совершения экологических правонарушений.

#### Список литературы

1. Конституция (основной закон) Российской Федерации. (Принята всенародным голосованием) // Российская газета. – № 237. – 1993.
2. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (с изм. и доп., включая от 30.12.2012) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 47. – Ст. 4472.
3. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 29.12.2015) «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 2. – Ст. 133.
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 05.04.2016) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.
5. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 09.03.2016) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6249.
6. Федеральный закон от 20.12.2004 № 166-ФЗ (ред. от 29.06.2015) «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 52 (часть 1). – Ст. 5270.
7. Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 (ред. от 13.07.2015) «О недрах» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016) // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 10. – Ст. 823.
8. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 30.12.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016) // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 44. – Ст. 4147.
9. Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ (ред. от 28.11.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016) // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 23. – Ст. 2381.
10. Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ (ред. от 13.07.2015, с изм. от 30.12.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016) // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 50. – Ст. 5278.
11. Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О животном мире» // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 17. – Ст. 1462.
12. Федеральный закон от 04.05.1999 № 96-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «Об охране атмосферного воздуха» // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 18. – Ст. 2222.
13. Указ Президента РФ от 05.01.2016 № 7 «О проведении в Российской Федерации Года экологии» // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 2 (ч. 1). – Ст. 321.
14. Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 № 400 (ред. от 25.12.2015) «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004г. №370» // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 32. – Ст. 3347.
15. Постановление Правительства РФ от 11.11.2015 № 1219 (ред. от 25.12.2015) «Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 47. – Ст. 6586.
16. Приказ Генпрокуратуры РФ от 31.03.2008 № 53 (ред. от 30.04.2009) «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности» (Документ официально опубликован не был) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: // СПС Консультант Плюс. – (Дата обращения: 20.08.2013).
17. Указание Генерального прокурора Российской Федерации от 13.08.2009 № 260/7 «Об усилении прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов малого и среднего предпринимательства, устранением административных барьеров предпринимательской деятельности, исполнением законов органами исполнительной власти, обладающими контрольно-надзорными полномочиями и реализующими разрешительные процедуры» (Документ официально опубликован не был) / Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: // <http://www.genproc.gov.ru/documents/orders/document-14285>. – (Дата обращения: 20.08.2013).
18. Алферова В.А. Практика организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов в сфере противодействия коррупции // Организация работы прокуратур городов, районов и приравненных к ним прокуратур: сб. материалов семинаров по обмену опытом: вып. 6 / под общ. ред. Э. Б. Хатова; Акад. Ген. прокуратуры Российской Федерации. – М., 2012. – 88 с.
19. Карпова, Е.В. Пространство как объект философско-правового восприятия // Политика и общество. – 2013. – № 3 (99). – С. 315–321.
20. Кичигин Н.В. Правовые проблемы публичного экологического контроля (надзора): монография / Кичигин Н.В.; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М.: Изд-во Триумф, 2012. – 328 с.
21. Спектор Е.И. Лицензирование в Российской Федерации: правовое регулирование. – М.: Юстицинформ, 2007. – 200 с.
22. Зеленый мир. Экология: проблемы и программы [Электронный ресурс] URL: <http://zmdosie.ru/actual/problemu/1328-aktualnye-voprosy-ekologicheskogo-kontrolya> (Дата обращения 02.05.2016).
23. КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru/online/>.