

Ивлева Анна Филипповна

кандидат юридических наук,
доцент кафедры юриспруденции
Гуманитарного института
филиала Северного (Арктического) федерального
университета имени М.В. Ломоносова
в г. Северодвинске Архангельской области

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В ОБЛАСТИ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В РОССИИ

Аннотация:

В статье рассматривается состояние правовых основ общественного контроля как одного из элементов правового механизма обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей среды в России, дается оценка изменений законодательства, формулируются предложения по корректировке действующего законодательства. Выявлены различия между общественным экологическим и общественным земельным видами контроля, сделан вывод о наличии общей цели их осуществления – обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей среды.

Ключевые слова:

охрана окружающей среды, рациональное природопользование, общественный контроль, общественный экологический контроль, общественный земельный контроль, экологическое правонарушение, экологические и природоресурсные отношения.

Ivleva Anna Filippovna

PhD in Law,
Assistant Professor,
Jurisprudence Department,
Liberal Arts Institute,
Severodvinsk branch of
North (Arctic) Federal University

LEGAL FOUNDATIONS OF PUBLIC CONTROL IN THE SPHERE OF NATURE MANAGEMENT AND ENVIRONMENTAL PROTECTION IN RUSSIA

Summary:

The article discusses the state of the legal foundations of the public control as one of the elements of the legal mechanism ensuring the rational nature management and environmental protection in Russia. The author evaluates the legislative changes and suggests amendments to the existing legislation. The differences between the public environmental management and public land management are considered, it is concluded that they have a common goal – to provide rational environmental management and environmental protection.

Keywords:

environmental protection, rational environmental management, public control, public environmental control, public land control, environmental violations, environmental and natural resource relationships.

Закрепление в ст. 42 Конституции Российской Федерации [1] права на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу гражданина экологическим правонарушением, потребовало от государства создания соответствующих условий реализации указанного права. Обеспечение рационального природопользования, законности деятельности органов власти в рассматриваемой сфере является важнейшей задачей государства, которая решается посредством определенного правового механизма. Отметим, что элементами этого механизма стали не только регулирующая и контролирующая деятельность субъектов публичной власти в лице уполномоченных органов, но и само гражданское общество. Участие населения в поддержании правопорядка в сфере природопользования и охраны окружающей среды стало возможным благодаря введению института общественного контроля.

Положения, посвященные общественному контролю, содержатся в двух базовых актах, регулирующих экологические и природоресурсные отношения, – Земельном кодексе Российской Федерации (далее – ЗК РФ) [2] и Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей природной среды» (далее – ФЗ «Об охране окружающей среды») [3], закрепляющих институты соответственно общественного земельного контроля и общественного контроля в области охраны окружающей среды (общественного экологического контроля).

В 2014 г. глава 12 ЗК РФ подверглась существенной переработке, которая коснулась важнейшего аспекта института общественного земельного контроля – его предмета. В июле 2014 г. был принят закон, дополнивший гл. 12 ЗК РФ ст. 72.1 [4], определившей общественный земельный контроль как деятельность некоммерческих объединений, а также граждан, целями которой являются наблюдение за деятельностью органов власти всех уровней по принятию предусмотренных ЗК РФ решений, касающихся прав и интересов субъектов земельных отношений, а также общественная проверка, анализ и оценка актов и решений, издаваемых и принимаемых данными органами власти.

Таким образом, контроль за соблюдением требований использования и охраны земель был исключен из сферы общественного земельного контроля.

В современных условиях общественный земельный контроль осуществляется только в отношении субъектов публичной власти. Такое сужение предмета контроля представляется оправданным ввиду того, что проверка соблюдения требований охраны и использования земель относится к предмету государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля, обеспечивающих контроль за соблюдением природоресурсного и природоохранного законодательства в отношении земель.

В соответствии со ст. 68 ФЗ «Об охране окружающей среды» общественный экологический контроль осуществляется в целях реализации права каждого на благоприятную окружающую среду и предотвращения нарушения законодательства в области охраны окружающей среды. Субъектами контроля названы общественные объединения и иные некоммерческие организации в соответствии с их уставами, а также граждане.

Несмотря на тесную связь рассматриваемых видов общественного контроля, между ними существуют очевидные различия. Земельное законодательство содержит более узкую трактовку предмета общественного земельного контроля, чем положения ФЗ «Об охране окружающей среды». Общественный экологический контроль нацелен на выявление и пресечение фактов нарушений законодательства об охране окружающей среды хозяйствующими субъектами, тогда как общественный земельный контроль ориентирован на проверку законности исполнительно-распорядительной деятельности органов власти всех уровней. В этом смысле общественный земельный контроль является контролем «снизу», при осуществлении которого общественность действует самостоятельно, а не выступает в роли помощника государственных и муниципальных контролирующих структур, как это в большинстве случаев можно наблюдать при осуществлении общественного экологического контроля на практике. Общественный земельный контроль и общественный экологический контроль являются самостоятельными взаимодополняющими видами общественного контроля и преследуют общую цель – обеспечение рационального природопользования и охраны окружающей среды.

Актуальной для рассматриваемых видов контроля проблемой является недостаточная законодательная регламентация на федеральном уровне. А.Ю. Винокуров, затрагивая вопрос перспектив, в частности, общественного экологического контроля, справедливо считает, что без конкретизации законодательства усиление его проверочного потенциала невозможно, так как в отсутствие конкретных прав существует вероятность квалификации деятельности общественных контролеров как самоуправства [5, с. 21].

Аналогичные соображения можно высказать и относительно правовых основ общественного земельного контроля. Пункт 2 ст. 72.1 ЗК РФ содержит общую отсылочную норму к законодательству Российской Федерации, не конкретизируя, каким нормативным правовым актом должен быть урегулирован порядок осуществления общественного земельного контроля.

Нормативно-правовое обеспечение общественного земельного контроля и общественного экологического контроля стало более полным с принятием в 2014 г. Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [6]. Однако данный акт, закрепив такие важные аспекты общественного контроля, как статус его субъектов, формы и порядок его осуществления, не урегулировал особенности отдельных видов общественного контроля. А такая конкретизация представляется необходимой ввиду присущей им специфики.

В условиях очевидной недостаточности положений федерального законодательства в анализируемой части представляется целесообразным восполнение дефицита правового регулирования нормами регионального законодательства. Основную нагрузку по детальной правовой регламентации общественного земельного контроля и общественного экологического контроля должны взять на себя субъекты РФ, реализуя законотворческие полномочия, предоставленные им Конституцией РФ и федеральными законами.

Анализ содержания ст. 72.1 ЗК РФ свидетельствует, что регулирование общественного земельного контроля отнесено к предмету исключительного ведения Российской Федерации, что вряд ли обоснованно, так как препятствует реализации субъектами Российской Федерации своих законотворческих полномочий. Учитывая изложенное, представляется необходимым изменить содержание п. 2 ст. 72.1 ЗК РФ, изложив ее в следующей редакции: «2. Общественный земельный контроль осуществляется в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации».

Относительно общественного экологического контроля такого ограничения уровня законодательного регулирования нет, что дает субъектам РФ возможность самостоятельного нормот-

ворчества в рассматриваемой сфере. В качестве положительного примера можно привести Архангельскую область, в которой правовая основа общественного экологического контроля представлена актом областного правительства [7].

Подводя итог изложенному выше, отметим, что общественный контроль является необходимым инструментом реализации права на благоприятную окружающую среду, обеспечения рационального природопользования и охраны природных ресурсов, а также укрепления законности в процессе осуществления своих полномочий органами публичной власти. Деятельность общественных структур по предотвращению нарушений законодательства стимулирует надлежащее исполнение всеми хозяйствующими субъектами требований природоресурсного и природоохранного законодательства. Наконец, активная позиция общественности – существенный вклад в дело укрепления и поддержания экологического правопорядка.

Ссылки:

1. Конституция Российской Федерации. Принята 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. 25 дек.
2. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.
3. Об охране окружающей среды : федер. закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
4. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 21 июля 2014 г. № 234-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4235.
5. Винокуров А.Ю. Общественный экологический контроль: современное состояние и перспективы // Экологическое право. 2014. № 3. С. 17–22.
6. Об основах общественного контроля в Российской Федерации : федер. закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4213.
7. Об утверждении Порядка организации общественного контроля в сфере охраны окружающей среды (общественного экологического контроля) на территории Архангельской области и рассмотрения его результатов : постановление правительства Архангельской области от 1 декабря 2009 г. № 172-пп // Волна. 2009. 15 дек.

References:

1. 'The Constitution of the Russian Federation. Adopted on December 12, 1993' 1993, *Russian newspaper*, December 25.
2. 'Land Code of the Russian Federation dated October 25, 2001 № 136-FZ' 2001, *SZ the Russian Federation*, no. 44, art. 4147.
3. 'On environmental protection: Feder. Law of January 10, 2002 № 7-FZ' 2003, *SZ the Russian Federation*, no. 40, art. 3822.
4. 'On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation: feder. Law of 21 July 2014 № 234-FZ' 2014, *SZ the Russian Federation*, no. 30 (part I), art. 4235.
5. Vinokurov, AY 2014, 'Public environmental control: current status and prospects', *Environmental Law*, no. 3, p. 17-22.
6. 'On the basis of social control in the Russian Federation: the fader. Law of 21 July 2014 № 212-FZ' 2014, *SZ the Russian Federation*, no. 30 (part I), art. 4213.
7. 'On approval of the organization of public control in the sphere of protection of the environment (public environmental control) in the Arkhangelsk region and consideration of its results: government decree Arkhangelsk Region dated December 1, 2009 № 172-PP' 2009, *Wave*, December 15.