

УДК 349.6

ББК 67.407

DOI 10.22394/1682-2358-2021-5-78-87

E.V. Mladenova, post-graduate student of the Service and Labor Law Department, Povolzhsky Institute of Management named after P.A. Stolypin, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

CONCEPT AND PURPOSE OF STATE ENVIRONMENTAL CONTROL (SUPERVISION)

Regulatory and scientific approaches to understanding environmental control (supervision) are investigated. Special attention is paid to the problem of correlation between the categories “environmental control” and “environmental supervision”. The conclusion is made about the need for their differentiation in the legislation.

Key words and word-combinations: environmental control, environmental supervision, environmental protection.

Е.В. Младенова, аспирант кафедры служебного и трудового права Поволжского института управления имени П.А. Столыпина — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: fairy_119@mail.ru)

ПОНЯТИЕ И НАЗНАЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА)

Аннотация. Исследуются нормативный и научные подходы к пониманию экологического контроля (надзора). Особое внимание уделяется проблеме соотношения категорий «экологический контроль» и «экологический надзор». Делается вывод о необходимости их дифференциации в законодательстве.

Ключевые слова и словосочетания: экологический контроль, экологический надзор, охрана окружающей среды.

Одним из условий развития любого правового института является определенность и системность в использовании составляющих его правовых категорий, что позволяет избежать сложности в правопонимании и правоприменении. Это в полной мере касается и такого правового института, как экологический контроль (надзор). Для решения обозначенной проблемы требуется проведение научного анализа сущности и соотношения терминов «экологиче-

ский контроль» и «экологический надзор», а также изучение подхода законодателя к нормативному закреплению названных дефиниций в законодательстве об охране окружающей среды на предмет определенности и системности.

В юридической литературе понятие «контроль» («надзор») не имеет однозначного толкования. В социальном понимании В.С. Основин определяет контроль как осуществление проверки исполнения управленческих решений для недопущения отклонений от установленных требований и устранения последствий нарушений [1, с. 163–164]. В свою очередь, экологический контроль, по мнению В.В. Петрова, связан с проверкой соблюдения уполномоченными органами требований по охране окружающей природной среды [2, с. 547].

Как известно, в юридической доктрине основным признаком контрольной деятельности является ее непостоянный, эпизодический характер, при этом контролирующие органы вправе вмешиваться в деятельность подконтрольных субъектов. В научной литературе предлагается рассматривать надзор в качестве усеченной разновидности контроля, которая охватывает только такой элемент контроля, как проверка результатов, при этом деятельность поднадзорного субъекта оценивается лишь с позиции законности, но не целесообразности [3, с. 3], что не предусматривает возможности вмешательства в его административно-хозяйственную деятельность.

Основными признаками, позволяющими разграничивать контроль и надзор, на взгляд А.В. Мартынова, являются следующие: а) их назначение, что предполагает проверку исполнительской дисциплины со стороны управляемого субъекта при осуществлении контроля, и надзор за правильным поведением субъекта управления при надзоре; 2) пределы административного усмотрения, допустимого при осуществлении контроля за деятельностью управляемого субъекта на предмет ее целесообразности, и его фактическое отсутствие при надзоре [4, с. 73–83].

Следует отметить, что в научной литературе употребление термина «надзор» часто ассоциируется с надзором прокуратуры. Органами надзора, как считает В.И. Рохлин, являются только органы прокурорского надзора, для которых надзор за исполнением законов становится основной функцией, а все остальные государственные органы, в названии которых содержится термин «надзор», должны именоваться органами государственного контроля [5, с. 189].

Вместе с тем особенности правового статуса органов прокуратуры позволяют их дифференцировать с контролирующими органами. К примеру, прокурор может вмешиваться в деятельность поднадзор-

ного субъекта только при нарушении закона. В отличие от органов прокуратуры контрольно-надзорные органы осуществляют проверку исполнения не только законов, но и подзаконных актов, при этом надзорная функция для них не является основной.

К сожалению, сложилась ситуация, при которой имеется дублирование полномочий, что не позволяет обеспечить эффективность прокурорской деятельности и требует пересмотра подхода законодателя к решению вопроса четкой дифференциации полномочий и взаимодействия названных органов.

В случае получения прокурором информации о факте экологического правонарушения представляется необходимым законодательно предусмотреть обращение прокурора в органы экологического контроля (надзора) с целью выяснения факта наличия аналогичной информации, истребования у контрольно-надзорного органа необходимой информации о проводимых действиях, осуществления контроля за результатами контрольно-надзорных действий. В случае изначального поступления информации о факте совершения экологического правонарушения в органы прокуратуры прокурор должен поручить проведение проверки органу государственного экологического контроля (надзора).

Взаимодействие прокуратуры и органов экологического контроля (надзора) практикуется не только в форме передачи материалов, но и в других формах, в частности, возможно совместное проведение контрольно-надзорных мероприятий, направленных на предупреждение правонарушений.

В отличие от органов прокуратуры, которые независимы от других государственных органов, осуществляющих государственный контроль, органы экологического контроля зависимы от создавших и уполномочивших их органов, а акты, регламентирующие их деятельность, нередко противоречат друг другу [5, с. 188]. Обозначенные признаки показывают справедливость дифференциации органов государственного контроля и прокурорского надзора, что требует недопущения подмены прокурорами деятельности органов государственного контроля (надзора) при условии обеспечения их взаимодействия.

Как свидетельствует практика, благодаря вмешательству прокуратуры выявляются многочисленные факты нарушений экологического законодательства, что позволяет не допустить причинение серьезного вреда окружающей среде. В связи с этим представляется целесообразным разработать и принять соответствующее Положение о взаимодействии прокуратуры и органов экологического контроля (надзора).

Несмотря на дифференциацию в теории административного права категорий «контроль» и «надзор», учитывающую их различное содер-

жательное назначение, в законодательстве данные термины нередко употребляются как синонимы, что не соответствует их сути и требует изменения подхода к пониманию. В юридической доктрине контрольная деятельность уполномоченных органов исполнительной власти носит непостоянный, эпизодический характер, при этом контролирующие органы уполномочены осуществлять корректировку управленческих решений, связанных с деятельностью подконтрольных объектов. В свою очередь, государственный надзор осуществляется специализированными органами управления постоянно и систематически и заключается в наблюдении за деятельностью неподчиненных субъектов с целью выявления нарушений законности [6, с. 111].

Применительно к государственному экологическому контролю (надзору) необходимо отметить, что проблема соотношения категорий «экологический контроль» и «экологический надзор» в настоящее время не решена, а контрольно-надзорная деятельность в области охраны окружающей среды подвергается вполне обоснованной критике. Так, до 2011 г. в законодательстве об охране окружающей среды в качестве основного вида контрольной деятельности выступал экологический контроль. Однако ввиду противоречивой и бессистемной государственной политики в области контрольно-надзорной деятельности содержание видов экологического контроля менялось. Такие радикальные изменения происходили в 2011 г., когда нормы Федерального закона «Об охране окружающей среды» о государственном экологическом контроле были заменены нормами об экологическом надзоре.

На том этапе законодатель пошел по пути терминологического разграничения данных категорий по признаку субъектного состава контрольно-надзорной деятельности: термин «надзор» распространялся на отношения экологического контроля, осуществляемого органами исполнительной власти, «контроль» — на отношения производственного и общественного контроля.

Анализ дефиниции «экологический надзор», содержащейся в п. 1 ст. 65 Федерального закона «Об охране окружающей среды», позволяет утверждать, что данное понятие охватывало как экологический контроль, так и надзор [7], поскольку его признаки касались содержания обеих категорий.

С принятием закона-спутника от 11 июня 2021 г. № 170-ФЗ [8] название ст. 65 «Государственный экологический надзор» Федерального закона «Об охране окружающей среды» было изменено на «Государственный экологический контроль (надзор)», что опять же не позволяет разграничить данные категории.

При этом глава XI Закона по-прежнему именуется «Государственный экологический надзор», что является доводом, подтверждающим непоследовательность законодателя. Термин «контроль» все так же применяется только к производственному и общественному контролю в области охраны окружающей среды.

В новом Положении о федеральном государственном экологическом контроле (надзоре) [9], заменившем одноименное Положение от 8 мая 2014 г. № 426 [10], законодатель снова фактически уравнивает контроль и надзор как виды административной деятельности при осуществлении государственного управления в области охраны окружающей среды.

Поскольку, как выяснилось, теоретические модели контроля и надзора в административно-правовой науке имеют существенные различия, представляется необходимым разграничить данные понятия как в законодательстве, регулирующем контрольно-надзорные отношения, так и в законодательстве об охране окружающей среды. На наш взгляд, экологический контроль, включающий возможность вмешательства в деятельность подконтрольных субъектов и применение мер принуждения, в большей степени способен оказать положительное воздействие на состояние окружающей среды.

Анализ административно-правовой и специальной литературы по экологическому праву позволяет выделить следующие подходы к пониманию экологического контроля (надзора) среди ученых:

1. Государственный экологический контроль (надзор) — мера административно-правовой охраны окружающей среды.

В рамках данного аспекта следует пояснить, что как звено организационно-правового механизма охраны окружающей среды [11, с. 140] государственный экологический контроль (надзор) служит, по сути, гарантией выполнения обязательных экологических требований.

Одной из функций экологического контроля (надзора) как правовой меры, наряду с предупредительной и информационной, является карательная функция, что нашло отражение в применении к нарушившим правовые экологические требования предусмотренных законодательством санкций (со ст. 75 Федерального закона «Об охране окружающей среды») [12]. Таким образом, посредством экологического контроля (надзора) обеспечивается принуждение субъектов экологических отношений к соблюдению обязательных требований.

Необходимо отметить, что в юридической литературе существует мнение о необходимости выделения самостоятельной эко-

лого-правовой ответственности, которая включает все перечисленные виды ответственности за экологические правонарушения [12]. На наш взгляд, рассмотрение «эколого-правовой ответственности» как комплексного института представляет интерес лишь с позиции науки экологического права, но не может быть реализовано в практической плоскости.

Выявленный по результатам экологического контроля (надзора) ущерб, причиненный окружающей среде, согласно п. 1 ст. 77 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и ст. 1064 ГК РФ, подлежит возмещению в полном объеме. Как указал Верховный Суд РФ, государственные органы исполнительной власти (как федеральные, так и региональные), осуществляющие государственный экологический надзор, относятся к числу субъектов, уполномоченных обращаться в суд по делам о нарушениях законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования [13].

2. Государственный экологический контроль (надзор) — функция государственного управления в области охраны окружающей среды.

Гарантируя установленное Конституцией РФ право каждого «на благоприятную окружающую среду» (ст. 42), государство осуществляет так называемую «экологическую функцию» [14], составляющими которой, по мнению Р.Х. Гиззатулина, являются «функция охраны природы и рационального природопользования», «функция обеспечения экологической безопасности», «функция охраны окружающей среды» и т.д., которые отражают отдельные стороны взаимодействия человека и природы. В свою очередь, для реализации государством функции охраны окружающей среды требуется осуществление государственного управления в данной области. Управленческий процесс в любой области государственного управления имеет циклический характер и проходит ряд стадий, одной из которых и является экологический контроль.

Поскольку экологический контроль — стадия государственного управления в области охраны окружающей среды, данный вид контроля может рассматриваться в качестве важнейшей функции государственного управления охраной окружающей среды, осуществляемой специализированными органами исполнительной власти в установленном Правительством РФ порядке [8].

3. Государственный экологический контроль (надзор) представляет собой фактор, лежащий в основе построения системы и структуры федеральных органов исполнительной власти.

В соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 функции государственного управления являются критерием, лежащим

в основе дифференциации действующей системы федеральных органов исполнительной власти [15]. Так, одной из подобных управленческих функций является функция по контролю и надзору, осуществление которой требует создания специализированных федеральных органов исполнительной власти, к которым относятся федеральные службы (п. 4 данного Указа Президента РФ).

Примечательно, что еще в советский период в Положении о Горном надзоре от 6 апреля 1922 г. законодатель, демонстрируя понимание различия между контрольной и надзорной деятельностью, наделил орган горного надзора как контрольными, так и надзорными полномочиями [16, с. 155–172]. Это, как отмечает А.В. Мартынов, стало исторической ошибкой, которая проявляется и в современном законодательстве, поскольку в нормативных актах, регламентирующих административно-правовой статус федеральных служб, не разграничиваются контрольные и надзорные полномочия [17]. В истории государственного управления всегда существовали исполнительные органы, наделенные лишь надзорными полномочиями, но в настоящее время, несмотря на наименования федеральных служб, содержащих упоминание «надзора», данные федеральные органы исполнительной власти осуществляют не только надзорные, но и контрольные полномочия. Таким государственным органом в области охраны окружающей среды сегодня, например, является Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору [18].

Можно выделить и другие подходы, демонстрирующие понимание экологического контроля (надзора). Так, экологический контроль рассматривается в качестве правовой формы экологической деятельности, и в качестве организационного метода осуществления экологической функции государства [19].

Как уже отмечалось, в современном законодательстве легальная дефиниция экологического контроля содержится в ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды», исходя из которой контроль в области охраны окружающей среды и экологический контроль понимаются законодателем как равнозначные категории. Вместе с тем данная трактовка названных категорий не разделяется единодушно специалистами. Так, по мнению Н.В. Кичигина и О.Ю. Ганюхиной, данные дефиниции соотносятся как целое и частное: понятие «контроль в области охраны окружающей среды» включает в себя не только «экологический контроль», но и «природоресурсный контроль» [20, с. 6; 21, с. 17].

Понятие экологического надзора в силу его отождествления с экологическим контролем отдельно в специализированном экологическом законе не приводится.

Проводимая в Российском государстве реформа контрольно-надзорной деятельности связана с принятием Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [22], в котором государственный контроль (надзор) определяется как «деятельность контрольных (надзорных) органов, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, осуществляемая в пределах полномочий указанных органов» (ч. 1 ст. 1), осуществляемая посредством предусмотренной Законом системы мероприятий, таких как профилактика нарушений обязательных требований, оценка их соблюдения, выявление нарушений, принятие предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений, устранение их последствий.

Исходя из данного определения, не только невозможно разграничить деятельность по контролю и надзору, но и, по сути, данное определение позволяет подменять и смешивать данные понятия. Очевидно, что комплексное правовое регулирование контроля и надзора объясняется правовым наследием, когда еще в 2008 г. был принят стратегический документ, в котором дана установка на ряд преобразований в системе государственного контроля и административного надзора, связанных с совершенствованием системы контроля и надзора, обеспечением эффективной регламентации деятельности органов государственного контроля (надзора), повышением гарантий субъектов, в отношении которых проводятся мероприятия по контролю (надзору) [23].

Таким образом, компиляция нормативно закрепленных определений «экологического контроля» и «государственного контроля (надзора)» позволяет сформулировать следующее определение экологического контроля (надзора).

Государственный экологический контроль (надзор) представляет собой правовую форму экологической деятельности специально уполномоченных федеральных или региональных контрольно-надзорных органов в области охраны окружающей среды, содержанием которой является реализация системы мер, направленных на предотвращение, выявление и пресечение нарушения обязательных требований в области охраны окружающей среды при осуществле-

нии функции государственного управления в области охраны окружающей среды.

Существующие подходы к пониманию государственного экологического контроля (надзора) позволяют его рассматривать как меру административно-правовой охраны окружающей среды; как правовую форму экологической деятельности; как функцию государственного управления охраной окружающей среды; как фактор, обосновывающий построение системы и структуры федеральных органов исполнительной власти.

Противоречивое развитие экологического законодательства, не соответствующее достижениям науки административного права, в котором бессистемно используются термины «экологический контроль» и «экологический надзор», должно быть преодолено, что требует четкого разграничения данных категорий, исключающего объединение функций контроля и надзора в используемой законодателем терминологии.

Библиографический список

1. *Основин В.С.* Основы науки социального управления. Воронеж, 1971.
2. *Петров В.В.* Экологическое право России: учебник. М., 1996.
3. *Кичигин Н.В.* Правовые проблемы публичного экологического контроля (надзора). М., 2012.
4. *Мартынов А.В.* Административный надзор в России: теоретические основы построения. М., 2010.
5. *Рохлин В.И.* Прокурорский надзор и государственный контроль: история, развитие, понятие, соотношение. СПб, 2003.
6. *Домрачев Д.Г., Кирилловых А.А.* К вопросу о реализации экологического контроля и надзора в Российской Федерации: вопросы теории и практики // Теоретическая и прикладная экология. 2017. № 3.
7. Об охране окружающей среды: Федер. закон от 10 янв. 2002 г. № 7-ФЗ (в ред. от 18 июля 2011 г.) // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133; 2021. № 11. Ст. 1704. (данная редакция утратила силу).
8. О федеральном государственном экологическом контроле (надзоре) (вместе с Положением о федеральном государственном экологическом контроле (надзоре): постановление Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1096. URL: // <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/401332036/#review>
9. О федеральном государственном экологическом надзоре: постановление Правительства РФ от 8 мая 2014 г. № 426 (в ред. от 21 марта 2019 г.) // СЗ РФ. 2014. № 20. Ст. 2535; 2019. № 14 (ч. 1). Ст. 1515 (утратило силу).
10. Об охране окружающей среды: Федер. закон от 10 янв. 2002 г. № 7-ФЗ (в ред. от 2 июля 2021 г.) // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133; 2021. № 27 (ч. 1). Ст. 5170.
11. Экологическое право: учебник для бакалавров / под ред. С.А. Боголюбова. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2011.

12. *Бринчук М.М.* Эколого-правовая ответственность – самостоятельный вид ответственности // *Lex russica*. 2016. № 6. С. 26–47.
13. О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18 окт. 2012 г. № 21 (в ред. от 30 нояб. 2017 г.) // *Бюллетень Верховного Суда РФ*. 2012. № 12; 2018. № 2.
14. *Гиззатулин Р.Х.* Экологическая функция государства: теория и практика реализации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014.
15. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (в ред. от 20 нояб. 2020 г.) // *СЗ РФ*. 2004. № 11. Ст. 945; 2020. № 47. Ст. 7508.
16. История горного надзора в документах XIX–XX веков / под ред. В.В. Грицкова. М., 2004.
17. *Мартынов А.В.* Административный надзор: теоретические основы построения. М., 2010.
18. О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору: постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 401 (в ред. от 27 февр. 2021 г.) // *СЗ РФ*. 2004. № 32. Ст. 3348; 2021. № 10. Ст. 1619.
19. *Бринчук М.М.* Экологическое право: учебник. 2008. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
20. *Кичигин Н.В.* Правовые проблемы муниципального экологического контроля: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.
21. *Ганюхина О.Ю.* Правовое регулирование экологического контроля в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007.
22. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: Федер. закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ // *СЗ РФ*. 2020. № 31 (ч. 1). Ст. 5007.
23. О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: распоряжение Правительства РФ от 17 нояб. 2008 г. № 1662-р (в ред. от 28 сент. 2018 г.) (вместе с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года) // *СЗ РФ*. 2008. № 47. Ст. 5489.