УДК 342.6

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОНТРОЛИРУЮЩИХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Гайломазов Петр Валерьевич соискатель кафедры государственного (конституционного) права, Южный федеральный университет
(344002, Россия, ул. Горького, г. Ростов-на-Дону, д. 88)
E-mail: petrgailomazov@gmail.com

Аннотация

В работе проанализировано *текущее законодательство в сфере охраны окружающей среды, изучено соотношение норм ответственности за нарушения природоохранного законодательства, и рассмотрена судебная практика привлечения к ответственности за нарушение природоохранного законодательства по искам хозяйствующих субъектов.*

Ключевые слова: *экологическое право, окружающая среда, конституционно-правовые основы охраны окружающей среды, пользование недрами, ответственность, органы исполнительной власти, судебные решения.*

В настоящее время все большую актуальность приобретают проблемы качества окружающей среды, рационального использования природных ресурсов, качества продуктов, ведь от всего этого зависит наше здоровье и жизнь.

Российское государство, на конституционном уровне (ст. 2 Конституции Российской Федерации), признавая высшей ценностью человека, его права и свободы, тем самым создает юридические предпосылки для обеспечения благоприятной окружающей среды и нормальной жизни своих граждан. Кроме того, в ст. 42 Конституции Российской Федерации закреплено право каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

Положения Уголовного кодекса Российской Федерации, Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях также содержат нормы, устанавливающие ответственность за правонарушения в области охраны окружающей среды.

А учитывая комплексный характер института возмещения экологического вреда, заметим, что Гражданским кодексом Российской Федерации установлены общие нормы, к которым относятся основания и условия гражданско-правовой деликтной ответственности, принципы ее применения.

Иными специализированными федеральными законами регламентируется деятельность органов государственной власти, организаций и граждан по охране окружающей среды (федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»), по обращению с отходами производства и потребления (федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»), по охране атмосферного воздуха (федеральный закон от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха») и др.

Из сказанного следует, что нарушения экологических прав и законных интересов граждан в Российской Федерации, пожалуй, одни из немногих видов правонарушений, за которые законодательством предусмотрены все известные основные виды ответственности, в том числе – конституционная.

В своей правоприменительной деятельности, государство в лице контролирующих органов исполнительной власти федерального уровня и уровня субъектов осуществляет

государственное управление, реализуя политику защиты от негативного воздействия на окружающую среду и возмещения ущерба, причиненного правонарушениями в области окружающей среды.

Конституционно-правовые основы и практика деятельности в сфере охраны окружающей среды являются объектами активных научных исследований. Специалисты справедливо отмечают, что функцию охраны окружающей среды можно дифференцировать на составляющую деятельности органов общей и специальной компетенции системы исполнительной власти и государственного управления.

Вместе с тем, в соответствии с указом Президента Российской Федерации от 21.05.2012 № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» в настоящее время специально уполномоченными государственными органами в данной сфере являются: Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, в системе которого функционируют: Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, Федеральное агентство водных ресурсов, Федеральное агентство лесного хозяйства, Федеральное агентство по недропользованию; Министерство сельского хозяйства Российской Федерации с относящимися к нему Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору и Федеральным агентством по рыболовству; Министерство экономического развития РФ и соотносящаяся с ним Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии, Федеральное агентство по управлению государственным имуществом; Федеральная служба безопасности Российской Федерации; Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору [1].

Помимо указанных органов системы исполнительной власти контролем (надзором) в области охраны окружающей среды занимаются и правоохранительные органы – прокуратура общей юрисдикции и природоохранная прокуратура.

В субъектах Российской Федерации также созданы уполномоченные исполнительные органы. К примеру, в Ростовской области в соответствии с указом губернатора Ростовской области «О структуре Правительства Ростовской области и структуре органов исполнительной власти Ростовской области» органом, осуществляющим надзор в области охраны окружающей среды, является Министерство природных ресурсов и экологии Ростовской области [2].

В своей деятельности данные органы власти ежедневно сталкиваются с рядом проблем и «пробелов» законодательства, которые препятствуют эффективному противодействию правонарушениям в области охраны окружающей среды.

Из приведенной выше схемы органов власти, по нашему мнению, видно, что в России создано большое количество органов, полномочия которых, так или иначе, перекликаются друг с другом. Представляется, что для решения данной проблемы необходимо четкое разграничение предметов ведения в области экологии во избежание дублирования полномочий и «пробелов» в управлении охраной окружающей среды и природопользованием, а также наделение субъектов Российской Федерации правом создавать и финансировать за свой счет органы расследовательского профиля, в том числе по делам об экологических преступлениях. Стоит отметить, что такой точки зрения придерживаются такие авторы как Н.А. Агафонов и др. [3. С. 32 – 36]

Учитывая важность такого направления как лицензирование предпринимательской деятельности в области охраны окружающей среды и добычи полезных ископаемых, а также проверки соблюдения условий лицензий при осуществлении предпринимательской деятельности, очень важным вопросом является эффективность работы природоохранных органов в данной сфере.

Как известно, в соответствии со ст. 11 закона Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах», предоставление недр в пользование, в том числе предоставление их в

пользование органами государственной власти субъектов Российской Федерации, оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии [4].

При этом согласно положениям ст. 7.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях пользование недрами без лицензии на пользование недрами либо с нарушением условий, предусмотренных лицензией на пользование недрами, и (или) требований утвержденных в установленном порядке технических проектов влечет за собой юридическую ответственность. Так, «пользование недрами без лицензии на пользование недрами влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей; на должностных лиц – от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц – от восьмисот тысяч до одного миллиона рублей», а «пользование недрами с нарушением условий, предусмотренных лицензией на пользование недрами, и (или) требований утвержденного в установленном порядке технического проекта влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч до трех тысяч рублей; на должностных лиц – от двадцати тысяч до сорока тысяч рублей; на юридических лиц – от трехсот тысяч до пятисот тысяч рублей» [5].

На наш взгляд, как видно из приведенных выше норм, санкции ответственности за подобные правонарушения являются жесткими и финансово обременительными, тем самым приобретая характер избыточного административного принуждения. Представляется, что при разработке данной нормы учитывались лишь правонарушения, связанные с добычей таких высокорентабельных полезных ископаемых, как нефть, газ, алмазы, золото и т.д. Однако недра России содержат в себе еще и такие общераспространенные полезные ископаемые, как песчаники, щебень, песок, стоимость и оборот которых на рынке несоизмеримо ниже. Фактически организации, занимающиеся добычей этих полезных ископаемых зачастую относятся к категории микропредприятий, предельные значения выручки которых не превышают 120 млн. рублей [6]. Подобные штрафы суммой в 1 млн. рублей могут привести к банкротству предприятия, а соответственно – к прекращению налоговых поступлений в бюджет и сокращение рабочих мест.

Учитывая важность соблюдения требований законодательства в области добычи полезных ископаемых и лицензий на их добычу, находим справедливой дифференциацию штрафных санкций в зависимости от вида добываемого полезного ископаемого, а также введение повышающих коэффициентов в соответствии с масштабами выработки.

Указанную правовую позицию занимает и Конституционный ууд Российской Федерации. В своем постановлении от 25.02.2014 № 4-П он справедливо указывает на несоответствие ч. 1 ст. 7.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях Конституции Российской Федерации, ее статьям 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 34 (часть 1), 35 (части 1, 2 и 3) и 55 (часть 3), в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования эти законоположения во взаимосвязи с закрепленными данным Кодексом общими правилами применения административных наказаний не допускают назначения административного штрафа ниже низшего предела, предусмотренного соответствующей административной санкцией, и тем самым не позволяют надлежащим образом учесть характер и последствия совершенного административного правонарушения, степень вины привлекаемого к административной ответственности юридического лица, его имущественное и финансовое положение, а также иные имеющие существенное значение для индивидуализации административной ответственности обстоятельства и, соответственно, обеспечить назначение справедливого и соразмерного административного наказания [7].

Данным постановлением положения ч. 1 ст. 7.3. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях признаны несоответствующими Конституции, а федеральному законодателю вменено обязательство внести соответствующие изменения в Кодекс.

Еще одной немаловажной проблемой в области управления недрами является тесная связь с нарушениями норм таких отраслей законодательства как земельное, гражданское, трудовое и законодательства в сфере пожарной безопасности. К примеру, в лицензиях на право пользования недрами в обязательном порядке предусматриваются: границы участка разработки, порядок его разработки и перевод его в категорию «земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения». При этом природоохранные инспекторы, осуществляющие контроль за соблюдением условий лицензий, не уполномочены проверять указанные параметры. Поводом для привлечения лиц к ответственности за нарушение условий лицензии в данном случае будет являться лишь факт привлечения к ответственности соответствующим уполномоченным органом, что на практике фактически не реализуемо. Это, несомненно, является бюрократическим препятствием для эффективной работы органов власти.

Справедливо отметить, что для повышения качества и эффективности проведения подобных проверок необходимо либо расширить полномочия природоохранных инспекторов, наделив их правом выявлять нарушения земельного законодательства, законодательства в области пожарной безопасности и т.д., либо в обязательном порядке проводить данные проверки совместно с уполномоченными органами земельного, пожарного, трудового и т.д. контроля (надзора).

Среди прочих, считаем необходимым выделить отсутствие единообразной судебной практики по тем или иным вопросам, а также разногласия между судами в подходах к вопросам о доказательствах фактов совершения правонарушений.

Так, небезынтересной является позиция федерального Арбитражного суда Северо-Кавказского округа по делу о рассмотрении правонарушения, предусмотренного ст. 8.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, который, опираясь на подпункт «б» п. 2 ст. 33 Федерального закона от 30.12.2008 № 309-ФЗ «О внесении изменений в статью 16 федерального закона «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», исходит из того, что: «законодатель фактически вывел лиц, не занимающихся специализированной деятельностью по обращению с отходами, из состава субъектов ответственности по статье 8.2 Кодекса за несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами» [8].

Противоположная правовая позиция содержится в постановлении федерального Арбитражного суда Северо-Западного округа от 09.02.2015 по делу № А56-35146/2014, где суд, не учитывая указанных выше выводов, приходит заключению: «Законом № 89-ФЗ установлены требования и обязанности в сфере обращения с отходами производства и потребления, распространяющиеся как на хозяйствующих субъектов, в процессе деятельности которых образуются отходы, так и на юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность в области обращения с отходами» [9].

Схожая правовая позиция также содержится в решении федерального Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 12.03.2014 по делу № А75-5871/2013.

Несомненно, однообразие судебной практики поможет качественно улучшить ситуацию с принятием решений по вопросам охраны окружающей среды.

Следует отметить, что суды все же не работают в вакууме. Их автономная и независимая роль должна быть защищена, но их нагрузки зависят от системы управления природоохранной деятельностью в стране и от природоохранного законодательства и механизмов исполнения властными органами закона.

Еще одной проблемой остается и практика органов исполнительной власти при разрешении вопроса о применении санкций к нарушителям, связанная с редким учетом правовых позиций судов по соответствующим вопросам, а значит, многие решения органов признаются незаконными при обжаловании их в судах. Считаем важным в этой связи на-

делить должностных лиц соответствующих государственных органов при вынесении постановлений по делам об административных правонарушениях обязанностью руководствоваться судебной практикой.

В вопросе об актуальных проблемах развития деятельности контролирующих органов небезынтересной представляется позиция профессора Научно-исследовательского института Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации А.Ю. Винокурова по вопросу о контроле органов государственной власти субъектов Российской Федерации в части переданных полномочий.

Автор справедливо обращает внимание на неопределенность в части ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в случае неисполнения ими требований о приведении нормативных актов в соответствие с федеральным законодательством.

В законе закрепление получила такая функция уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, как надзор за правовым регулированием органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий [10].

Указанная надзорная деятельность выражается в праве направления обязательных для исполнения предписаний об отмене указанных нормативных актов или о внесении в них изменений. Таким образом, вся суть надзора в данном случае сводится к проверке уже принятых нормативных правовых актов.

В этом вопросе нельзя не согласиться с позицией А.Ю. Винокурова, который справедливо отмечает необходимость указать, какие именно органы государственной власти (законодательные и/или исполнительные органы, специально уполномоченные структуры) вправе осуществлять правовое (нормативно-правовое) регулирование, а также необходимость наделения соответствующих федеральных органов, осуществляющих надзор за исполнением переданных полномочий, правом давать заключения на проекты нормативных актов, что поспособствовало бы недопущению принятия заведомо некорректных документов.

Подводя итоги настоящего исследования, стоит отметить, что приведенный выше перечень проблем не может быть исчерпывающим, в силу развития и совершенствования законодательства.

Однако мы считаем, что необходимыми шагами должна быть выработка оптимальной структуры органов власти всех уровней в области охраны окружающей среды, наделение соответствующими полномочиями должностных лиц указанных органов, совершенствование инструментов межведомственного взаимодействия, а также рекомендация органам исполнительной власти при вынесении решений о привлечении к ответственности лиц, виновных в совершении экологических правонарушений, учитывать практику судов при вынесении схожих решений для улучшения качества и повышения эффективности работы органов экологического контроля и надзора.

По нашему убеждению, внедрение этих и других положений, а также единый подход к реализации политики обеспечения благоприятной окружающей среды и нормальной жизни граждан, позволит государству выйти на принципиально новый уровень в вопросе о качестве работы государственных структур.

Литература

1. Указ Президента Российской Федерации от 21.05.2012 № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СПС «Консультант плюс».
2. Указ губернатора Ростовской области от 05.02.2014 № 11 «О структуре Правительства Ростовской области и структуре органов исполнительной власти Ростовской области» // СПС «Консультант плюс».
3. *Агафонов Н.А*. Проблемные вопросы государственного управления в эколого-правовой сфере // Административное право и процесс. 2014. № 5.

4. Закон Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» // СПС «Консультант плюс».
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях // СПС «Консультант плюс».
6. Постановление Правительства РФ от 13.07.2015 № 702 «О предельных значениях выручки от реализации товаров (работ, услуг) для каждой категории субъектов малого и среднего предпринимательства» // СПС «КонсультантПлюс».
7. Постановление Конституционного суда РФ от 25.02.2014 «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 7.3, 9.1, 14.43, 15.19, 15.23.1 и 19.7.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Арбитражного суда Нижегородской области и жалобами обществ с ограниченной ответственностью «Барышский мясокомбинат» и «ВОЛМЕТ», открытых акционерных обществ «Завод «Реконд», «Эксплуатационно-технический узел связи» и «Электронкомплекс», закрытых акционерных обществ «ГЕОТЕХНИКА П» и «РАНГ» и бюджетного учреждения здравоохранения Удмуртской Республики «Детская городская больница № 3 «Нейрон» Министерства здравоохранения Удмуртской Республики» // СПС «КонсультантПлюс».
8. Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 20.12.2010 по делу № А32-19136/2010-4/374-184АЖ // СПС «Консультант плюс».
9. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 09.02.2015 по делу № А56-35146/201 // СПС «Консультант плюс».
10. *Винокуров А.Ю.* «Контроль органов государственной власти субъектов Российской Федерации за правовым регулированием отношений в сфере охраны окружающей среды по переданным полномочиям» // Экологическое право. М.: Юрист, 2013, № 1.

Gailomazov Petr Valerievich, applicant at the department of state (constitutional) law (88, Gorkogo Str., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation).

E-mail: petrgailomazov@gmail.com

ACTUAL DEVELOPMENT PROBLEMS OF ACTIVITY OF EXECUTIVE CONTROLLING BODIES IN THE FIELD OF ENVIRONMENTAL PROTECTION

Abstract

The article considers the current legislation in the field of environmental protection, investigates the relation of norms on liability for violation of environmental legislation and reviewed the jurisprudence of accountability for violation of environmental legislation on the claims of economic entities.

***Key words**: ecological law, environment, constitutional framework for the environmental protection, subsoil use, responsibility, executive bodies, judgments.*

References

1. Ukaz Prezidenta Rossiyskoy Federacii ot 21.05.2012 № 636 «O strukture federal'nyh organov ispolnitel'noy vlasti» // SPS «Konsul'tant plus».
2. Ukaz Gubernatora Rostovskoy oblasti ot 05.02.2014 № 11 «O strukture Pravitel'stva Rostovskoy oblasti i strukture organov ispolnitel'noy vlasti Rostovskoy oblasti» // SPS «Konsul'tant plus».
3. *Agafonov N.A.* «Problemnye voprosy gosudarstvennogo upravleniya v ekologo-pravovoy sfere» // Administrativnoe pravo i process. 2014. № 5.
4. Zakon Rossiyskoy Federacii ot 21.02.1992 № 2395-1 «O nedrah» // SPS «Konsul'-tant plus».

5. Kodeks Rossiyskoy Federacii ob administrativnyh pravonarusheniyah // SPS «Konsul'tant plus».
6. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 13.07.2015 № 702 «O predel'nyh znacheniyah vyruchki ot realizacii tovarov (rabot, uslug) dlya kazhdoy kategorii subjektov malogo i srednego predprinimatel'stva» // SPS «Konsul'tantPlus».
7. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 25.02.2014 «Po delu o proverke konstitucionnosti ryada polozheniy statey 7.3, 9.1, 14.43, 15.19, 15.23.1 i 19.7.3 Kodeksa Rossiyskoy Federacii ob administrativnyh pravonarusheniyah v svyazi s zaprosom Arbitrazhnogo suda Nizhegorodskoy oblasti i zhalobami obschestv s ogranichennoy otvetstvennostiu «Baryshskiy myasokombinat» i «VOLMET», otkrytyh akcionernyh obschestv «Zavod «Rekond», «Ekspluatacionno-tehnicheskiy uzel svyazi» i «Elektronkompleks», zakrytyh akcionernyh obschestv «GEOTEHNIKA P» i «RANG» i budzhetnogo uchrezhdeniya zdravoohraneniya Udmurtskoy Respubliki «Detskaya gorodskaya bol'nitsa № 3 «Neiron» Ministerstva zdravoohraneniya Udmurtskoy Respubliki» // SPS «Konsul'tant-Plus».
8. Postanovlenie FAS Severo-Kavkazskogo okruga ot 20.12.2010 po delu № A32-19136/2010-4/374-184AZh // SPS «Konsul'tant plus».
9. Postanovlenie Arbitrazhnogo suda Severo-Zapadnogo okruga ot 09.02.2015 po delu № A56-35146/201 // SPS «Konsul'tant plus».
10. *Vinokurov A.Yu.* «Kontrol' organov gosudarstvennoy vlasti subjektov Rossiyskoy Federacii za pravovym regulirovaniem otnosheniy v sfere ohrany okruzhayuschey sredy po peredannym polnomochiyam» // Ekologicheskoe pravo. M.: Yurist, 2013, № 1.