

ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ В ПРИРОДООХРАННОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИИ

В.С. Бучельников, К.Ю. Михайлова

Научный руководитель ассистент Д.В. Салата

Национальный исследовательский Томский политехнический университет, г. Томск, Россия

Важными проблемами российского общества являются вопросы обеспечения благоприятной окружающей среды, состояние которой во многом предопределяется уровнем соблюдения теми или иными субъектами требований, содержащихся в эколого-правовых нормах. Для осуществления этих задач на различных уровнях осуществляется экологический контроль.

В основном законе страны закреплена обязанность каждого сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58 Конституции РФ). Воплощение в жизнь данной нормы происходит, в том числе посредством проведения субъектами права экологического контроля. В соответствии со ст. Федеральным законом «Об охране окружающей среды» - экологический контроль является системой мер по предотвращению, выявлению, пресечению нарушений природоохранного законодательства, обеспечению соблюдения природопользователями требований нормативов и нормативных документов в области охраны природы[1].

В зависимости от субъекта, осуществляющего экологический контроль, в Российской Федерации выделяются:

- государственный экологический контроль;
- производственный экологический контроль;
- общественный экологический контроль;

В настоящее время наиболее проработанным и устоявшимся остается государственный экологический контроль, представляющий собой меры, проводимые органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, направленные на предупреждение, выявление и пресечение нарушений международных принципов и норм, федеральных законов и иных нормативных правовых актов, обеспечение соблюдения субъектами хозяйственной и иной деятельности требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды. Данный вид контроля осуществляет Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор).

Производственный экологический контроль - непосредственная деятельность предприятий, организаций, учреждений по управлению воздействием на окружающую среду на основе описания, наблюдения, оценки и прогноза источников воздействия и отходов.

Общественный контроль в области охраны окружающей среды (общественный экологический контроль) осуществляется в целях реализации права каждого на благоприятную окружающую среду и предотвращения нарушения законодательства в области охраны окружающей среды. Его осуществляют общественные и иные некоммерческие объединения (общественный экологический контроль) в соответствии с их уставами, а также гражданами в соответствии с законодательством.

Участие общественности в контроле обусловлено правом каждого на качественную среду. Такие права должны закрепляться на законодательном уровне. Однако лишь в некоторых из сфер природоресурсного законодательства они более или менее являются понятными с практической точки зрения. Так, например, из смысла ст. 39.1 Земельного кодекса РФ следует, что граждане вправе при решении вопроса о предоставлении земельного участка для строительства вправе проводить сходы и референдумы, после которых принимается положительное или отрицательное решение. Однако в настоящее время общественный контроль на должном уровне недостаточно развит и практически не используется, чем объясняется его низкая эффективность.

На наш взгляд, основной проблемой в области осуществления экологического контроля является отсутствие в законодательстве четкого определения общественного контроля и мероприятий, которые он должен включать в себя, отсутствует описание порядка осуществления такого контроля. И если порядок проведения и цели государственного или производственного контроля прописан в соответствующих нормативно-правовых актах, то в статьях, посвященных общественному контролю, указано только то, что это деятельность граждан или общественных и некоммерческих организаций, и при этом отсутствуют акты, регулирующие осуществление общественного контроля.

Из мирового и отечественного опыта становится ясно, что без участия общества и его институтов невозможна эффективная охрана окружающей среды. Например, в Канаде, в соответствии с законом «Об экологической оценке», у граждан страны существует возможность участвовать в федеральной системе экологической оценки. Общественность может принимать участие в детальной экологической оценке, являющейся обязательной для проектов со значительной потенциальной угрозой для окружающей среды; посредническом процессе - добровольном процессе переговоров, на котором независимый нейтральный посредник помогает заинтересованным сторонам решить разногласия. В данном процессе могут принимать участие граждане, прямо заинтересованные, либо затрагиваемые проектом; принимать участие в работе экспертной комиссии, которая организует открытую дискуссию и обмен мнениями с общественностью, проводит общественные слушания. По результатам работы готовится отчет по экологической оценке, который передается Министру окружающей среды. Также общественность может принимать участие в отборе проектов (скрининге), в ходе которого происходит ознакомление с отчетами по отбору проекта, оценивается его качество, принимаются замечания до того, когда Канадским агентством по экологической политике будет принято окончательное решение по проекту. Для того, чтобы обеспечить участие общественности в данных мероприятиях, существует Программа финансирования общественного участия [6].

В России в настоящее время общественность фактически отчуждена от органов власти, которым гораздо проще без её вмешательства принять нужное им решение [5].

Не имея возможности в настоящей статье проанализировать все существующие формы общественного экологического контроля, остановимся на примере общественного контроля в области охраны атмосферного воздуха

В целях наблюдения за загрязнением атмосферного воздуха, комплексной оценки и прогноза его состояния, а также обеспечения органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и населения текущей и экстренной информацией о загрязнении атмосферного воздуха Правительство Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления организуют государственный мониторинг атмосферного воздуха и в пределах своей компетенции обеспечивают его осуществление на соответствующих территориях Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (ст. 23 ФЗ «Об охране атмосферного воздуха») [3].

Как и в других законодательных актах в области природоресурсного права, контроль над состоянием атмосферного воздуха, согласно ст. 24-26 ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», может осуществляться по трем направлениям: государственному, производственному и общественному. В данном законе в этой же главе прописаны права и обязанности государственных инспекторов по охране атмосферного воздуха, а также суть мониторинга за состоянием атмосферного воздуха на предприятии. Функции, права и обязанности общественного контроля в законе не отражены.

Нормы Закона «Об охране атмосферного воздуха», также как и другого специального природоресурсного законодательства, не раскрывают процедуру проведения общественного контроля, также как и его формы. При таких обстоятельствах гражданам и иным общественным объединениям следует руководствоваться общими законами (Конституцией РФ, Уголовным кодексом, Гражданским кодексом РФ и др.) и прибегать к следующим формам общественного контроля:

1. Обращение в правоохранительные органы и органы прокуратуры с заявлениями о проверке законности действий, решений органов государственной власти и органов местного самоуправления, юридических и физических лиц, о привлечении виновных лиц к юридической ответственности
2. Проведение общественной экологической экспертизы
3. Обращение в суд с исками о признании незаконными действий и решений органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц
4. Обращение в уполномоченные органы государственного экологического контроля с заявлениями о проведении внеплановых проверок на предприятиях
5. Проведения экологических референдумов, шествий, митингов, пикетов
6. Совершение иных действий, не противоречащих действующему законодательству [3].

Из перечисленных форм контроля следует, что общественный контроль не участвует непосредственно в выявлении нарушений, а лишь передает жалобу на рассмотрение соответствующим органам государственной власти. Инициаторы общественного контроля лишены возможности посещать предприятия для выявления нарушений, контролировать процесс проверки. Также у общественного контроля нет полномочий влиять на работу потенциального источника загрязнения, что означает, что объем поступающих в атмосферу загрязняющих веществ контролю не подлежит, что косвенно может привести к нарушению права гражданина на благоприятную окружающую среду.

При таких обстоятельствах очевидно, что лишь декларированный в законе об охране окружающей среды «общественный экологический контроль» нуждается в дополнении и наиболее подробном законодательном регулировании. Также полагаем, что законодательному регулированию должен быть подвергнут общественный экологический контроль во всех сферах общественных отношений, возникающих в процессе использования разных природных ресурсов. Для этого необходимо в нормах специального природоресурсного законодательства (лесного, водного, горного и др.) внести изменения и принять нормы, которые будут четко устанавливать права и обязанности субъектов общественного экологического контроля, а также саму процедуру участия общественности при оценке воздействия на окружающую среду отдельно взятого природопользователя в процессе использования соответствующего природного ресурса.

Литература

1. Федеральный закон от 10.01.2002 N 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» //СПС КонсультантПлюс
2. Конституция Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) //СПС КонсультантПлюс
3. Федеральный закон от 04.05.1999 N 96-ФЗ (ред. от 29.12.2014) "Об охране атмосферного воздуха" (04 мая 1999 г.) // СПС КонсультантПлюс
4. Земельный кодекс РФ (ЗК РФ) от 25.10.2001 N 136-ФЗ// СПС КонсультантПлюс
5. Асенова О.В. Право и промышленная экология// Законодательство и экономика, 2009. - №1. – С. 55-58
6. Процедуры общественного участия в принятии экологически значимых решений в разных странах [электронный ресурс] URL: <http://refdb.ru/look/2164627.html> (дата обращения: 25.04.2015)