

УДК 349.6

DOI: 10.25799/AR.2019.71.1.008

Законодательное регулирование деятельности общественных экологических инспекторов

Красильщиков Анатолий Владимирович

Кандидат юридических наук,
доцент кафедры частноправовых дисциплин,
Владимирский юридический институт Федеральной службы исполнения наказаний России,
600020, Российская Федерация, Владимир, ул. Большая Нижегородская, 67-е;
e-mail: krasilschikov@inbox.ru

Кузнецова Наталья Владимировна

Старший преподаватель кафедры частноправовых дисциплин,
Владимирский юридический институт Федеральной службы исполнения наказаний России,
600020, Российская Федерация, Владимир, ул. Большая Нижегородская, 67-е;
e-mail: kuznezova-1963@mail.ru

Рыбина Светлана Николаевна

Кандидат биологических наук,
доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин,
Владимирский юридический институт Федеральной службы исполнения наказаний России,
600020, Российская Федерация, Владимир, ул. Большая Нижегородская, 67-е;
e-mail: rybina.sn@yandex.ru

Аннотация

Статья посвящена вопросам правовой регламентации и реализации норм экологического законодательства об общественном экологическом контроле. Особое внимание уделено проблемам и перспективам развития нового института общественных инспекторов по охране окружающей среды. Высказываются суждения о необходимости дальнейшего развития данного института. Проведя анализ действующих нормативных правовых актов и правоприменительной практики, авторы приходят к выводу о том, что ряд вопросов правового регулирования деятельности общественных инспекторов нуждается в дополнении (или доработке) и конкретизации как на законном, так и на подзаконном уровнях. Предлагается, в частности, расширить объем полномочий экологического инспектора, законодательно закрепить его обязанности и ответственность, а также определить форму документа, содержащего результаты деятельности по охране окружающей среды. Внесение в законодательство предлагаемых уточнений и дополнений будет способствовать расширению границ реализации гражданской позиции общественных активистов в целях обеспечения права каждого на благоприятную окружающую среду и предотвращения нарушений законодательства в области охраны окружающей среды и рационального природопользования.

Для цитирования в научных исследованиях

Красильщиков А.В., Кузнецова Н.В., Рыбина С.Н. Законодательное регулирование деятельности общественных экологических инспекторов // Вопросы российского и международного права. 2019. Том 9. № 1А. С. 67-74.

Ключевые слова

Общественный экологический контроль, окружающая среда, устойчивое развитие, общественный инспектор по охране окружающей среды, права и обязанности общественных экологических инспекторов.

Введение

В настоящее время наша страна, как и большинство других мировых держав, старается войти в период экологически устойчивого развития. 7 мая 2018 г. Президент РФ Владимир Путин подписал Указ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.», где одним из основных направлений стратегического развития РФ определена экология. 2017 год был объявлен Годом экологии (см. Указ Президента РФ от 5 января 2016 г. № 7), что привлекло большое внимание к вопросам охраны окружающей среды, а 2018 год – Годом волонтерства (см. Указ Президента РФ от 6 декабря 2017 г. № 583), что стало логическим продолжением повышения заинтересованности населения в добровольческой деятельности в этом направлении.

Интерес у граждан к экологической ситуации в регионах за последние несколько лет возрос многократно. Так, по данным Всероссийского центра изучения общественного мнения, в 2015 г. экологией интересовались 5-6% граждан России, а в 2018 г. этот показатель вырос до 70% [Официальный сайт..., www].

Особенности законодательного регулирования деятельности общественных экологических инспекторов

При реализации основных принципов Стратегии экологической политики РФ в области устойчивого развития и достижении комплексной экологической безопасности на территории РФ необходимо эффективно использовать инструменты и механизмы общественного контроля в сфере экологии, охраны окружающей среды и природопользования. Федеральная служба по надзору в сфере природопользования активно развивает и совершенствует систему общественного контроля в данной сфере. Так, в частности, с 1 января 2017 г. вступили в силу поправки в ст. 68 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Закон об ООС), которыми определен порядок организации деятельности общественных инспекторов по охране окружающей среды.

В п. 4 ст. 68 Закона об ООС гражданам, изъявившим желание оказывать органам государственного надзора содействие в природоохранной деятельности на добровольной и безвозмездной основе, предоставляется возможность осуществлять общественный контроль в области охраны окружающей среды (общественный экологический контроль) в качестве общественных инспекторов по охране окружающей среды. Кроме того, деятельность граждан по организации общественного контроля в области охраны окружающей среды регулируется

также Приказом Минприроды России от 12 июля 2017 г. № 403, который прошел регистрацию в Минюсте РФ 22 февраля 2018 г. и вступил в действие 5 марта 2018 г.

В настоящее время для формирования системы общественного контроля в сфере обеспечения экологической безопасности необходимы правовые и организационные условия, позволяющие обеспечить эффективное взаимодействие общественных организаций и активных граждан с органами государственной власти. Ряд вопросов правового регулирования деятельности общественных инспекторов нуждается в дополнении (или доработке) и конкретизации как на законном, так и на подзаконном уровнях.

Так, объем прав общественных экологических инспекторов, закрепленный в п. 6 ст. 68 Закона об ООС, отчасти носит дублирующий характер, так как совпадает с указанными в ст. 11 данного закона экологическими правами граждан в целом. На наш взгляд, для привлечения граждан к осуществлению общественного экологического контроля в статусе общественного экологического инспектора и повышения эффективности деятельности данного направления необходимо расширить объем полномочий, дополнив п. 6 ст. 68 вышеуказанного закона следующими полномочиями государственных инспекторов:

- по предъявлении удостоверения общественного инспектора беспрепятственно посещать и обследовать территории и помещения хозяйствующих субъектов, деятельность которых связана с негативным воздействием на окружающую природную среду, за исключением объектов, сведения о которых составляют государственную, коммерческую и (или) иную охраняемую законом тайну;
- присутствовать при проведении должностными лицами органов государственного надзора мероприятий по контролю;
- при наличии аттестации в качестве эксперта принимать непосредственное участие в проведении мероприятий по контролю;
- опрашивать граждан на месте происшествия;
- запрашивать в установленном порядке информацию о принятии мер к нарушителям природоохранного законодательства по своим заявлениям в соответствующие органы государственного экологического контроля и надзора, и, в случае несогласия с их выводами, добиваться полного восстановления нарушенных экологических прав граждан в соответствии с российским законодательством;
- присутствовать при оформлении материалов об административных правонарушениях в отношении виновных лиц в органах прокуратуры, других следственных органах, а также свидетельствовать своей подписью правильность составления документов.

В соответствии с пп. 1 п. 6 ст. 68 Закона об ООС общественные инспекторы по охране окружающей среды имеют право фиксировать, в том числе с помощью фото- и видеосъемки, правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования и направлять соответствующие материалы, содержащие данные, указывающие на наличие признаков административного правонарушения, в органы государственного надзора. Сфера отношений, по которой инспекторы вправе фиксировать обстоятельства, обозначена как правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования. Также речь идет о данных, указывающих на наличие признаков административного правонарушения.

Если речь идет только об административных правонарушениях, то мы видим, что правонарушения в области охраны окружающей среды объединены в Главу 8 КоАП РФ. Однако в Главе 7 данного кодекса «Правонарушения в области охраны собственности» ряд составов

также имеет прямое отношение к охране окружающей среды, но «искусственно» выведен за рамки Главы 8 и компетенции общественных экологических инспекторов. Это ст. 7.3 «Пользование недрами без лицензии», ст. 7.6 «Самовольное занятие водного объекта», ст. 7.9. «Самовольное занятие лесных участков», ст. 7.11 «Пользование объектами животного мира и водными биологическими ресурсами без разрешения» и др. По нашему мнению, данный подход не основан на принципах разумности и справедливости. Если из пп. 1 п. 6 ст. 68 Закона об ООС исключить указание на только административные правонарушения, то решаются сразу две проблемы:

- привязка составов к Главе 8 КоАП РФ;
- на момент обнаружения правонарушения не всегда достоверно можно определить, будет ли иметь место административное правонарушение или преступление. Например, при незаконном пользовании недрами это зависит от суммы ущерба, а ее рассчитывает уполномоченный орган после обнаружения и фиксации правонарушения. И возникает вопрос, почему общественный инспектор не вправе обнаружить и зафиксировать преступление и направить материалы в органы полиции или следственные органы Следственного комитета (в зависимости от подследственности дела), ведь такие нарушения закона имеют еще большую степень общественной опасности.

В соответствии с п. 21 Приказа Минприроды России от 12 июля 2017 г. № 403 общественным инспектором по охране окружающей среды предоставляются отчет о результатах осуществления общественного экологического контроля, в том числе о содействии органам государственного надзора в природоохранной деятельности, и документы, подтверждающие содержание отчета. В п. 22 данного нормативного акта уточняется информация, которая может быть включена в отчет.

Полагаем, что с целью анализа работы по осуществлению общественного экологического контроля необходимо разработать форму годового отчета, к которому будет прилагаться пояснительная записка с информацией за отчетный период. Данную форму годового отчета общественных экологических инспекторов следует включить в качестве приложения в вышеуказанный приказ Минприроды России.

По существующему законодательству работа общественных инспекторов не оплачивается. Хотя на сегодняшний день есть ряд инициатив, не исключающих, что в будущем ситуация изменится и экологическим инспекторам могут выплачивать денежные поощрения в виде части прибыли от взысканного государством ущерба, если выявленное ими нарушение окажется таковым, либо компенсировать текущие расходы.

По нашему мнению, для повышения заинтересованности в деятельности в статусе общественного экологического инспектора на региональном уровне можно предусмотреть ежегодный рейтинг инспекторов, по итогам которого лица, занявшие три первых места в рейтинге, получают материальное поощрение. За активное участие в предупреждении и пресечении правонарушений в области охраны окружающей среды в отношении общественных инспекторов могут применяться следующие меры материального стимулирования:

- награждение ценными подарками;
- поощрение за активную деятельность путем премирования.

При этом необходимо разработать критерии результативности, которые должны охватывать как количественные, так и качественные результаты общественной экологической деятельности.

Существует немалая опасность злоупотреблений при реализации института общественного

контроля. Не исключены ситуации, при которых будет иметь место искаженная информация о существующей экологической проблеме, вымогательство и др. В Минприроды России были внесены специальные предложения о создании на федеральном уровне специальной комиссии по этике, которая могла бы осуществлять контроль за деятельностью инспекторов и в крайнем случае лишать недобросовестных общественных контролеров их статуса.

Также в соответствии со ст. 6 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ общественный контроль осуществляется на основе принципов объективности, беспристрастности и добросовестности субъектов общественного контроля, достоверности результатов осуществляемого ими общественного контроля. В связи с этим считаем необходимым в ст. 68 Закона об ООС закрепить не только права, но и обязанности экологических инспекторов:

- обязанность знать и правильно применять требования федерального и областного законодательства в сфере охраны окружающей среды;
- обязанность нести ответственность прежде всего за достоверность предоставляемой информации, за ущерб, причиненный в результате своих неправомерных действий, за совершение действий, порочащих его статус, за использование информации в личных целях для получения выгоды;
- общественный экологический инспектор, общественный экологический эксперт или иной субъект общественного контроля не допускается к осуществлению общественного экологического контроля при наличии конфликта интересов при осуществлении общественного контроля, руководствуясь ст. 11 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ.

Заключение

Полагаем, что закрепление в законодательстве предлагаемых уточнений и дополнений будет способствовать расширению границ реализации гражданской позиции общественных активистов в целях обеспечения права каждого на благоприятную окружающую среду и предотвращения нарушений законодательства в области охраны окружающей среды и рационального природопользования.

Библиография

1. Берназ Л.П. и др. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (постатейный). М.: КОНТРАКТ, 2018. 528 с.
2. Винокуров А.Ю. Общественный экологический контроль: современное состояние и перспективы // Экологическое право. 2014. № 3. С. 17-22.
3. Гринь Е.А., Хадипаш А.А. Экологический контроль (надзор) в Российской Федерации: некоторые проблемы правоприменения // Материалы II Международной научной конференции «Юридические науки: проблемы и перспективы». Казань, 2014. С. 59-61.
4. Капицкий В.Н. Роль экологических общественных объединений в охране природы (правовые вопросы) // Российское право. 2018. № 1. С. 73-77.
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон Рос. Федерации от 30.12.2001 № 195-ФЗ; принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 20.12.2001; одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 26.12.2001. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/
6. Литвинова И.Н. Проблемы общественного контроля в сфере охраны окружающей среды // Российское право: образование, практика, наука. 2015. № 1. С. 30-32.
7. Мухлынина М.М. К вопросу о создании института общественных инспекторов и их роли в контрольно-надзорной деятельности в сфере охраны окружающей среды // Закон и право. 2018. № 5. С. 93-95.

8. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_297432/
9. О проведении в Российской Федерации Года добровольца (волонтера): указ Президента РФ от 06.12.2017 № 583. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=707777#08832769461211323>
10. О проведении в Российской Федерации Года экологии: указ Президента РФ от 05.01.2016 № 7. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=666371&rnd=D86BE5B2C3939D650E811B40B97AE894&from=646127-4#06169360609786803>
11. Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 21.07.2014 № 212-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 04.07.2014: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 09.07.2014. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165809/
12. Об охране окружающей среды: федер. закон Рос. Федерации от 10.01.2002 № 7-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 20.12.2001: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 26.12.2001. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34823/
13. Об утверждении порядка организации деятельности общественных инспекторов по охране окружающей среды: приказ Минприроды от 12.07.2017 № 403. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_291458/
14. Официальный сайт Всероссийского центра изучения общественного мнения. URL: <https://wciom.ru/>
15. Чхутиашвили Л.В. Общественный экологический контроль: проблемы и перспективы // Правовая информатика. 2015. № 4. С. 55-56.

Legislative regulation of the activities of public environmental inspectors

Anatolii V. Krasil'shchikov

PhD in Law,
Associate Professor at the Department of private law disciplines,
Vladimir Law Institute of the Federal Penitentiary Service of the Russian Federation,
600020, 67-e Bolshaya Nizhegorodskaya st., Vladimir, Russian Federation;
e-mail: krasilschikov@inbox.ru

Natal'ya V. Kuznetsova

Senior Lecturer at the Department of private law disciplines,
Vladimir Law Institute of the Federal Penitentiary Service of the Russian Federation,
600020, 67-e Bolshaya Nizhegorodskaya st., Vladimir, Russian Federation;
e-mail: kuznezova-1963@mail.ru

Svetlana N. Rybina

PhD in Biology,
Associate Professor at the Department of private law disciplines,
Vladimir Law Institute of the Federal Penitentiary Service of the Russian Federation,
600020, 67-e Bolshaya Nizhegorodskaya st., Vladimir, Russian Federation;
e-mail: rybina.sn@yandex.ru

Abstract

The article is devoted to the issues of legal regulation and observance of environmental legislation on public environmental monitoring in the Russian Federation. Special attention is paid to the problems of the new institution of public environmental inspectors and prospects for its development. The article points out the need for further development of this institution. Having

analysed the legislative framework for the activities of public environmental inspectors in the Russian Federation and law enforcement practice in this sphere, the authors of the article conclude that a number of issues of the legal regulation of the activities of public environmental inspectors need to be supplemented (or improved) and concretised at the legal and sub-legal levels. In particular, they propose to expand the scope of powers of public environmental inspectors, to legislatively enshrine his obligations and responsibilities, as well as to determine the form of a document containing the results of activities aimed at environmental protection. The introduction of the proposed amendments and additions to the current legislation of the Russian Federation will contribute to expanding the scope of the realisation of the civic position of social activists with a view to ensuring everyone's right to a favourable environment and preventing violations of environmental legislation and environmental management.

For citation

Krasil'shchikov A.V., Kuznetsova N.V., Rybina S.N. (2019) *Zakonodatel'noe regulirovanie deyatel'nosti obshchestvennykh ekologicheskikh inspektorov* [Legislative regulation of the activities of public environmental inspectors]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 9 (1A), pp. 67-74.

Keywords

Public environmental control, environment, sustainable development, public environmental inspector, rights and obligations of public environmental inspectors.

References

1. Bernaz L.P. et al. (2018) *Nauchno-prakticheskii kommentarii k Federal'nomu zakonu ot 10 yanvarya 2002 g. № 7-FZ "Ob okhrane okruzhayushchei sredy"* (postateinyi) [A scientific and practical commentary on Federal Law No. 7-FZ of January 10, 2002 "On environmental protection" (article-by-article)]. Moscow: KONTRAKT Publ.
2. Chkhutiashvili L.V. (2015) *Obshchestvennyi ekologicheskii kontrol': problemy i perspektivy* [Public environmental control: problems and prospects]. *Pravovaya informatika [gal informatics]*, 4, pp. 55-56.
3. Grin' E.A., Khadipash A.A. (2014) *Ekologicheskii kontrol' (nadzor) v Rossiiskoi Federatsii: nekotorye problemy pravoprimereniya* [Environmental control (supervision) in the Russian Federation: some problems of law enforcement]. *Materialy II Mezhdunarodnoi nauchnoi konferentsii "Yuridicheskie nauki: problemy i perspektivy"* [Proc. 2nd Int. Conf. "Legal sciences: problems and prospects"]. Kazan, pp. 59-61.
4. Kapitskii V.N. (2018) *Rol' ekologicheskikh obshchestvennykh ob"edinenii v okhrane prirody (pravovye voprosy)* [The role of environmental non-governmental organisations in environmental protection (legal issues)]. *Rossiiskoe pravo [Russian law]*, 1, pp. 73-77.
5. *Kodeks Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh: feder. zakon Ros. Federatsii ot 30.12.2001 № 195-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 20.12.2001: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 26.12.2001* [Code of the Russian Federation on Administrative Offences: Federal Law of the Russian Federation No. 195-FZ of December 30, 2001]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/ [Accessed 18/12/19].
6. Litvinova I.N. (2015) *Problemy obshchestvennogo kontrolya v sfere okhrany okruzhayushchei sredy* [The problems of public control in the field of environmental protection]. *Rossiiskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka [Russian law: education, practice, science]*, 1, pp. 30-32.
7. Mukhlynina M.M. (2018) *K voprosu o sozdanii instituta obshchestvennykh inspektorov i ikh roli v kontrol'no-nadzornoj deyatel'nosti v sfere okhrany okruzhayushchei sredy* [On the creation of the institution of public inspectors and their role in the control and supervisory activities in the field of environmental protection]. *Zakon i pravo [Law and legislation]*, 5, pp. 93-95.
8. *O natsional'nykh tselyakh i strategicheskikh zadachakh razvitiya Rossiiskoi Federatsii na period do 2024 goda: ukaz Prezidenta RF ot 07.05.2018 № 204* [On the national goals and strategic objectives of the development of the Russian Federation for the period until 2024: Decree of the President of the Russian Federation No. 204 of May 7, 2018]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_297432/ [Accessed 18/12/19].
9. *O provedenii v Rossiiskoi Federatsii Goda dobrovol'tsa (volontera): ukaz Prezidenta RF ot 06.12.2017 № 583* [On the

-
- Year of volunteers in the Russian Federation: Decree of the President of the Russian Federation No. 583 of December 6, 2017]. Available at: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=707777#08832769461211323> [Accessed 18/12/19].
10. O provedenii v Rossiiskoi Federatsii Goda ekologii: ukaz Prezidenta RF ot 05.01.2016 № 7 [On the Year of ecology in the Russian Federation: Decree of the President of the Russian Federation No. 7 of January 5, 2016]. Available at: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=666371&rnd=D86BE5B2C3939D650E811B40B97AE894&from=646127-4#06169360609786803> [Accessed 18/12/19].
 11. Ob okhrane okruzhayushchei sredy: feder. zakon Ros. Federatsii ot 10.01.2002 № 7-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 20.12.2001: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 26.12.2001 [On environmental protection: Federal Law of the Russian Federation No. 7-FZ of January 10, 2002]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34823/ [Accessed 18/12/19].
 12. Ob osnovakh obshchestvennogo kontrolya v Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 21.07.2014 № 212-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 04.07.2014: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 09.07.2014 [On the foundations of public control in the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 212-FZ of July 21, 2014]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165809/ [Accessed 18/12/19].
 13. Ob utverzhdenii poryadka organizatsii deyatel'nosti obshchestvennykh inspektorov po okhrane okruzhayushchei sredy: prikaz Minprirody ot 12.07.2017 № 403 [On the approval of the procedure for organising the activities of public environmental inspectors: Order of the Ministry of Natural Resources and Environment of the Russian Federation No. 403 of July 12, 2017]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_291458/ [Accessed 18/12/19].
 14. Ofitsial'nyi sait Vserossiiskogo tsentra izucheniya obshchestvennogo mneniya [The official website of the Russian Public Opinion Research Centre]. Available at: <https://wciom.ru/> [Accessed 18/12/19].
 15. Vinokurov A.Yu. (2014) Obshchestvennyi ekologicheskii kontrol': sovremennoe sostoyanie i perspektivy [Public environmental control: the current state and prospects]. *Ekologicheskoe pravo* [Environmental law], 3, pp. 17-22.
-