

УДК 349.6(035.3)
ББК 67.407
В75

*Печатается по решению
Совета по науке ГОУ ВО КРАГСиУ
(№ 1 от 23.09.2015)*

Рецензенты:

кафедра земельного и экологического права
ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»;
Председатель Коми региональной экологической общественной организации
«Экологи Коми», эксперт Общественной палаты Республики Коми,
член Общественного экологического совета г. Сыктывкара,
член Общественного совета при Министерстве природных ресурсов
Республики Коми, ведущий эксперт отдела
ООПТ ГБУ РК «Центр по ООПТ» *Н.В. Ананина*

В75 Воронцова, О.В.

Общественный экологический контроль: монография / О.В. Воронцова. – Сыктывкар: ГОУ ВО КРАГСиУ, 2015. – 141 с.
ISBN 978-5-93206-325-5

Монография представляет собой первое комплексное исследование правовых проблем, возникающих в сфере общественного экологического контроля. Последовательно проанализированы вопросы частных и публичных интересов как предпосылок формирования общественного экологического контроля, его становления и развития в России, а также представлен правовой анализ данного вида контроля как разновидности общественного контроля в целом.

Отдельно исследованы вопросы регулирования общественного экологического контроля на федеральном и региональном уровне, которые раскрыты с помощью примеров из правоприменительной практики.

Монография предназначена для обучающихся и преподавателей высших учебных заведений, работников законодательных и исполнительных органов государственной власти, суда, прокуратуры, представителей общественных организаций, для всех, кто занимается решением вопросов охраны окружающей среды от негативных воздействий, а также охраны и защиты экологических прав граждан.

УДК 349.6(035.3)
ББК 67.407

ISBN 978-5-93206-325-5

© Воронцова О.В., 2015
© ГОУ ВО КРАГСиУ, 2015

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	4
Глава I. Понятие, становление и перспективы развития общественного экологического контроля	10
§ 1. Частные и публичные интересы как предпосылки формирования общественного экологического контроля	10
§ 2. Становление и развитие института общественного экологического контроля в России	18
§ 3. Общественный экологический контроль как разновидность общественного контроля	30
Глава II. Правовое регулирование института общественного экологического контроля	43
§ 1. Регулирование общественного экологического контроля актами экологического законодательства	43
§ 2. Регулирование общественного экологического контроля актами иного федерального законодательства	50
§ 3. Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, регулирующие общественный экологический контроль	61
Глава III. Общественный экологический контроль: вопросы правоприменительной практики	76
Библиографический список	109
Список сокращений	122
Приложения	123

ВВЕДЕНИЕ

«В современный период актуализируются процессы развития гражданского общества в России и других странах. Люди хотят участвовать в решении общественных дел, реально контролировать государственные институты, иметь больше возможностей для своего развития. В связи с этим возникает немало противоречий между носителями разных интересов, что требует усилий по их согласованию. Всё это предъявляет новые требования к праву, призванному мягко и жёстко регулировать разные стороны жизнедеятельности граждан, создавать условия для активной деятельности гражданских институтов, стимулировать гармонизацию социальных отношений»¹.

Мы не случайно процитировали доктора юридических наук, профессора Ю.М. Тихомирова, координатора фундаментальных научных исследований ИЗиСП. Ещё в 2012 г., выступая на Круглом столе, посвящённом проблемам эффективности институтов общественного контроля, который проходил в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, он указывал на множество граней проблемы соотношения государства и общества, отмечая при этом низкую эффективность их взаимодействия, отсутствие показателей её оценки, а также необходимость разработки соответствующего «измерителя». Одним из таких показателей Ю.А. Тихомиров предлагал считать степень удовлетворённости населения².

Принятый 4 июля 2014 г. Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»³, закрепивший правовые основы организации и осуществления общественного контроля, стал своеобразной отправной точкой для поиска направлений его дальнейшей реализации на практике. Несмотря на то, что законодатель попытался урегулировать вопросы, связанные с поня-

¹ *Тихомиров Ю.А.* Гражданское общество в фокусе права // Журнал российского права. – 2013. – № 10. – С.35–45.

² *Стародубова О.Е.* Общественный контроль: правовая поддержка // Журнал российского права. – 2013. – № 2. – С.130–136.

³ Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>

тием «общественный контроль», а также порядком его проведения, итоговыми результатами и т.п., многое ещё предстоит «проверить на прочность» в процессе правоприменения. Исследователи данного общественного феномена оценивают принятый закон как позитивное начало, определившее только общие контуры общественного контроля. В этом смысле он соответствует своему названию и создаёт лишь правовые основы общественного контроля, определяет его цели, задачи, основные принципы, формы. Федеральный законодатель оставляет возможность для конкретизации многих законодательных положений субъектам Федерации, а также муниципальным правотворцам. Но практика показывает, что региональные законы, принятые в развитие федеральных, недалеко отклоняются от них и по большей части их копируют⁴.

Настоящее монографическое исследование как раз и ставит своей целью рассмотреть вопросы становления и развития института общественного экологического контроля не только в России, но и в одном из её субъектов – Республике Коми, а также проследить определённую правовую корреляцию в данной сфере.

Необходимо отметить, что назревшие в исследуемой сфере правовые проблемы искали своего разрешения задолго до принятия отдельного федерального закона, а вопросы общественного контроля стали предметом изучения не только в теоретическом, но и практическом аспекте. Современные исследователи рассматривали общественный контроль с точки зрения как эффективности работы его отдельных субъектов, в том числе граждан⁵, так и развития прин-

⁴ *Михеева Т.Н., Михеев Д.С.* Правовой вектор в развитии общественного контроля // *Юридический мир.* – 2014. – № 9. – С.16–19.

⁵ См.: *Гриб В.В.* Место и роль общественных палат в системе общественного контроля в Российской Федерации // *Конституционное и муниципальное право.* – 2015. – № 5. – С.33–38; *Гриб В.В.* Общественные советы как основные элементы системы общественного контроля за деятельностью органов государственной власти РФ // *Российская юстиция.* – 2015. – № 5. – С.2–5; *Соколова О.С.* Правовое регулирование участия граждан в общественном контроле // *Административное и муниципальное право.* – 2015. – № 2. – С.133–138; *Нестеров А.В.* Об общественном контроле и открытом государственном управлении // *Государственная власть и местное самоуправление.* – 2014. – № 3. – С.12–18.

ципа гласности⁶, систематизации и изучения правовых основ⁷ и т.д. Что касается отдельного вида общественного контроля – экологического, ввиду его специфики и междисциплинарного характера исследования в данной сфере только начинаются⁸.

Четвёртого сентября 2015 г. в Сыктывкаре состоялся VII Гражданский форум, посвящённый теме «Общественный контроль: правовые основы и технологии», который собрал более 500 человек со всех городов и районов Республики Коми. В работе форума приняли участие представители 60 общественных объединений, 11 Общественных советов, более 100 общественных организаций, а также 30 министерств и 15 национально-культурных автономий⁹. Наряду с обсуждением проблем реализации общественного контроля в таких сферах, как информационно-коммуникационная, жилищно-коммунальная, предпринимательская и др., в рамках отдельной секции представителями органов государственной власти, общественных организаций и экспертного сообщества рассматривались вопросы,

⁶ См.: *Михеев Д.С.* Обеспечение общественного контроля – ключевое направление в развитии принципа гласности местного самоуправления // *Lex russica*. – 2015. – № 4. – С.24–32.

⁷ См.: *Голиченков А.К.* Экологический контроль: теория, практика правового регулирования: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 1992. – URL: <http://www.dissercat.com/content/ekologicheskii-kontrol-teoriya-praktika-pravovogo-regulirovaniya>; *Доровских Д.В.* Общественный контроль в Российской Федерации: правовые основы // *Государственная власть и местное самоуправление*. – 2015. – № 6. – С.14–18; *Доровских Д.В.* Конституционно-правовое регулирование общественного контроля // *Конституционное и муниципальное право*. – 2015. – № 6. – С.21–23.

⁸ См.: *Винокуров А.Ю.* Общественный экологический контроль: современное состояние и перспективы // *Экологическое право*. – 2014. – № 3. – С.17–22; *Воронцова О.В.* К вопросу об экологических функциях органов местного самоуправления (на примере Республики Коми) // *Административное и муниципальное право*. – 2014. – № 10. – С.1091–1100; *Зиновьева О.А.* Экологический контроль и надзор: проблемы соотношения в теории и законодательстве // *Lex russica*. – 2013. – № 6. – С.616–620; *Мечетный Б.С.* К вопросу о необходимости общественного участия в принятии решений, связанных с использованием природных ресурсов в России // *Правовые вопросы недвижимости*. – 2013. – № 1. – С.38–40.

⁹ Официальный сайт Общественной палаты Республики Коми. – URL: <http://www.oprk.ru/news/2027>

связанные с осуществлением общественного экологического контроля в Республике Коми¹⁰.

В рамках форума на суд общественности и экспертного сообщества был вынесен проект закона Республики Коми «Об общественном экологическом контроле в Республике Коми», размещённый на официальном сайте Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Коми в августе 2015 года¹¹. Проект (как указано в Паспорте данного нормативного правового акта) прошёл общественное обсуждение в течение 27 дней – с 5 по 31 августа 2015 года.

В пояснительной записке к законопроекту указано, что он подготовлен с целью урегулирования отношений, связанных с проведением общественного экологического контроля, и определяет права и обязанности граждан, осуществляющих данный вид контроля и являющихся общественными экологическими инспекторами, а также порядок рассмотрения его результатов. Немаловажно и то, что реализация законопроекта не требует внесения изменений в нормативные правовые акты Республики Коми и не влечёт дополнительных расходов из республиканского бюджета.

После предварительных дискуссий законопроект обсуждался на секции «Экодиалог: общество – власть – бизнес» (её заседание проходило на площадке Коми республиканской академии государственной службы и управления¹²), одним из соруководителей которой стала автор данного исследования¹³. В ходе работы секции участники высказали пожелания о проведении в дальнейшем отдельного экологического форума, создании постоянно действующей площадки для обсуждения экологических проблем при Минприроды Республики Коми, предложили выработать рекомендации по проведению общественных слушаний¹⁴, а также организовать

¹⁰ Гражданский форум: итоги и программа дальнейших действий (04.09.2015). – URL: <http://www.bnkomi.ru/data/news/42266>

¹¹ Проект Закона Республики Коми «Об общественном экологическом контроле в Республике Коми». – URL: <http://mpr.rkomi.ru/page/13143>

¹² Общественность, бизнес и власть сошлись в экодиалоге (04.09.2015). – URL: <http://www.bnkomi.ru/data/news/42252>

¹³ «Экодиалог: общество – власть – бизнес». – URL: <http://www.krags.ru/?p=41507>

¹⁴ См.: Рекомендации о порядке организации и проведения общественных обсуждений планируемой хозяйственной и иной деятельности

широкое обсуждение республиканского законопроекта «Об общественном экологическом контроле в Республике Коми».

Последняя инициатива была реализована в рамках Всероссийской научной конференции (с международным участием) «Управленческие аспекты развития Северных территорий России», которая прошла в г. Сыктывкаре 20–21 октября 2015 года¹⁵. В ходе работы секции «Вопросы совершенствования законодательства для устойчивого развития Российского Севера и Арктики» законопроект «Об общественном экологическом контроле в Республике Коми» был обсуждён при участии представителей Верховного суда Республики Коми, сыктывкарской межрайонной природоохранной прокуратуры, Управления государственного контроля за природопользованием и охраной окружающей среды, а также отдела экологической экспертизы Управления экологической экспертизы, водных и земельных отношений Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Коми. Это была комплексная общественная, научная и правовая экспертиза республиканского законопроекта, который в итоговом варианте представлен в *Приложении 2* к монографии*. Какова будет дальнейшая судьба закона Республики Коми «Об общественном экологическом контроле в Республике Коми», покажет время. Представители Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Коми не раз отмечали, что первые попытки его принятия были предприняты ещё в 2008 г., но они не увенчались успехом.

Представленная монография является, по сути, первой попыткой комплексного правового анализа самых различных факторов, которые повлияли и продолжают влиять на формирование такого важного и неотъемлемого института современного гражданского общества, как общественный экологический контроль, применительно не только к России, но и к отдельному субъекту РФ – Республике Коми. На первый взгляд, основные проблемы, касающиеся

в рамках оценки воздействия на окружающую среду. – URL: <http://mpr.komi.ru/page/12862>

¹⁵ Надежда Дорофеева приняла участие в открытии Всероссийской научной конференции. – URL: <http://gsrk.ru/news/514.html>

* Сравнительно-правовой анализ проекта Закона Республики Коми и поправок к нему представлен в *Приложении 3*.

исследуемой сферы, уже урегулированы. Однако, когда возникают вопросы, связанные с понятийным аппаратом, конкретными формами и порядком осуществления общественного экологического контроля, правовым положением его субъектов и т.д., оказывается, что неразрешённых проблем достаточно. А если учесть, что правоприменительная практика в исследуемой сфере только формируется, нетрудно предположить, что точку в данном вопросе ставить ещё очень рано.