



Потапов Егор Андреевич

Уральский государственный юридический университет имени В.Ф. Яковлева

Институт права и предпринимательства

Россия, Екатеринбург

[Ptpv.e.a@gmail.com](mailto:Ptpv.e.a@gmail.com)

Potapov Egor

Ural State Law University

Institute of law and business

Russia, Ekaterinburg

## **НЕ ВИЖУ ЦЕЛЬ – ВИЖУ ПРЕПЯТСТВИЯ... ИЛИ О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ОБЩЕСТВЕННОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ**

**Аннотация:** в данной статье рассматривается законопроект, направленный на совершенствование деятельности общественных инспекторов. Автором статьи анализируется текст законопроекта. Формируется вывод о неэффективности совершенствования деятельности общественных инспекторов.

**Ключевые слова:** общественный экологический контроль, общественный инспектор, закон об охране окружающей среды, законопроект, контроль.

## **I DON'T SEE A GOAL - I SEE OBSTACLES... OR ABOUT IMPROVING PUBLIC ENVIRONMENTAL CONTROL**

**Annotation:** this article discusses a bill aimed at improving the activities of public inspectors. The author of the article analyzes the text of the bill. A conclusion is drawn about the inefficiency of improving the activities of public inspectors.

**Key words:** public environmental control, public inspector, law on environmental protection, bill, control.



Правотворчество – это специфическая, требующая особых знаний и умений интеллектуальная деятельность, связанная с созданием или изменением существующих в государстве правовых норм [1].

Иными словами, это процесс создания норм права, носящий не одномоментный характер, а «растянутый» во времени [2].

Более того, законодательный процесс возможно разделить на стадии и этапы:

1) Предпроектный, включающий в себя выявление потребности, внесение проекта и его рассмотрение;

2) Проектный, включающий в себя обсуждение проекта и его принятие.

Важно отметить, что для установления эффективности совершенствования правового регулирования, в первую очередь, необходимо осознавать потребность в урегулировании. Между тем, законодатель не в полной мере может осознавать потребность в том или ином урегулировании.

В связи с чем, в некоторых вопросах могут нарушаться публичные интересы неопределенного круга лиц, в частности нарушаться права граждан на участие в осуществлении общественного контроля и, в последующем, право на благоприятную окружающую среду.

Наиболее наглядно указанную позицию подтверждает законопроект № 142767-8 «О внесении изменений в статью 68 Федерального закона «Об охране окружающей среды» (далее – законопроект)[3].

I. Потребность в правовом регулировании.

Потребность во внесении изменений в действующее правовое регулирование должна быть выражена в пояснительной записке к Законопроекту.

Между тем, пояснительная записка к Законопроекту не содержит в себе четко определенной потребности в совершенствовании регулирования отношений, связанных с правовым институтом общественного экологического контроля – общественного инспектора.



Имеется ли потребность в совершенствовании регулирования деятельности общественного инспектора в рамках общественного экологического контроля?

Во-первых, в действующей системе стратегических документов существует «отправная точка» совершенствования текущего регулирования вопросов, связанных с осуществлением общественного экологического контроля.

Например, в соответствии с п. 7, пп «м» п. 8, пп. «п» п. 8, пп. «м» п. 9, пп. «в» п. 10 Основ государственной политики в области экологического развития РФ сделан акцент на участие граждан в принятии решений, касающихся их прав на благоприятную окружающую среду[4].

Во-вторых, текущее законодательство не регулирует в полной мере деятельность общественных инспекторов.

1) В ст. 68 Закона об охране окружающей среды четко не определен объект общественного экологического контроля.

Объект – это то, на что направлена деятельность субъекта. Если объект не определен, субъект либо не сможет осуществлять деятельность, либо будет это делать слишком неэффективно.

Как должен быть определен объект общественного экологического контроля?

В случае, если объект не закреплен в Законе об охране окружающей среды, необходимо проанализировать природоресурсное законодательство, поскольку термин «экологический» также распространяется и на него[5].

Результат проведенного анализа установил, что ни в области обращения с отходами, ни в водном, ни о животном мире, ни лесном законодательствах не содержатся положения об общественном экологическом контроле.

Исключение (ст. 72.1 Земельного кодекса РФ[6]): объект – деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления по принятию решений.



Ряд авторов для определения объекта контроля отталкиваются от ч. 1 ст. 68 Закона об охране окружающей среды, закрепляющей цели контроля, - реализация права каждого на благоприятную окружающую среду и предотвращение нарушения законодательства в области охраны окружающей среды[7].

Между тем, наиболее правильным предлагается проанализировать ч. 1 и ч. 6 ст. 68 Закона об охране окружающей среды[8]. Исходя из системного толкования положений, в объект общественного экологического контроля входят:

1. Контроль за выполнением требований физическими и юридическими лицами.

2. Контроль за деятельностью органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Таким образом, объект общественного экологического контроля (в том числе и его осуществление общественным инспектором) должен быть прямо определен в ст. 68 Закона об охране окружающей среды.

2) Результат общественного экологического контроля подпадает под положения Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ»[9].

Тем самым, у общественного контроля отсутствует собственная процедура. Результат контроля рассматривается в качестве обращения граждан, а не специального субъекта, осуществляющего контроль, - общественного инспектора.

3) Законодательно не определены формы взаимодействия общественных инспекторов с общественными советами органов государственного лесного и экологического надзора.

Например, соглашение о взаимодействии, сбор и оперативный обмен информацией, совместные мероприятия.



4) Отсутствует ответственность общественных инспекторов, в частности ст. 13.14 КоАП РФ [10] о разглашении информации с ограниченным доступом, в рамках которого деятельность общественного инспектора не охватывается.

Исходя из вышеизложенного, пояснительная записка Законопроекта должна была содержать подобные требования. Тем не менее, она не раскрыта автором Законопроекта, что сказывается на тексте самого Законопроекта.

Указанная позиция подтверждается следующими предложениями автора Законопроекта:

Во-первых, использование единой терминологии: вместо «органы государственного лесного и экологического надзора» «органы, осуществляющие государственный экологический контроль (надзор), федеральный государственный лесной контроль (надзор)».

Во-вторых, требования к общественному инспектору. Особое внимание хотелось бы уделить таким пунктам, как «подвергнутые административному наказанию», «имеющую не снятую или не погашенную судимость» и «прекратившие по пп. 2,3 п. 6.4. настоящей статьи, если со дня наступления оснований, предусмотренных указанными подпунктами прошло менее трех лет».

Противоречие может возникнуть в следующем:

1) Если рассматривать судимость и, например, экологические преступления (поскольку это преступления небольшой тяжести), срок погашения судимости составит 3 года (ч. 3 ст. 86 УК РФ).

Получается, что при обычных условиях не может пройти менее трех лет.

2) Если рассматривать административные правонарушения, в соответствии с ч. 1 ст. 4.6. КоАП РФ максимальный срок один год. В связи с чем, лицо в любом случае не сможет восстановить статус общественного инспектора в течение трех лет с момента привлечения.

Возникает закономерный вопрос: Какая целесообразность двух пунктов в сравнении с одним? Иным образом, 100% ограничение права на три года.



Прикрепление дополнительных оснований в виде «судимости» и «подвергнутое наказанию» не имеет смысла как такового.

Таким образом, необходимо оставить пункт про не менее трех лет, другие два пункта убрать ввиду их нецелесообразности.

В-третьих, права общественных инспекторов.

1) право присутствовать при открытом рассмотрении.

Необходимо начать, что отношения, связанные с присутствием лиц при рассмотрении дела об административном правонарушении, являются предметом административного права.

В связи с чем, закрепление подобной нормы (хоть и не противоречащей в силу ч. 1 ст. 24.3. КоАП РФ) является нецелесообразным. Вероятность возникновения коллизии при условии регулирования соответствующих правоотношений ввиду отсутствия ссылки на положения КоАП РФ.

2) право вносить предложения по изменению законодательства.

По мнению автора настоящего заключения, дать право вносить предложения приравнивается к праву на законодательную инициативу.

Право законодательной инициативы относится к другому предмету регулирования. Законопроектом нельзя вносить указанную норму.

Таким образом, необходимо убрать право присутствия при открытом рассмотрении дела об административном правонарушении и право представлять предложения по совершенствованию законодательства.

В-четвертых, порядок рассмотрения материалов, представленные общественными инспекторами.

Установление специального правового режима на рассмотрения обращений общественных инспекторов, основанных на материалах, не противоречит законодательству РФ, в частности ФЗ-59.

Более того, оно ускоряет процесс, что может положительно сказаться на правовом регулировании вопросов, усложненных элементом общественного экологического контроля.



Таким образом, специальный порядок не противоречит законодательству РФ.

В-пятых, основания прекращения полномочий общественного инспектора.

Выделяются два основания – добровольное («по-собственному») и принудительное (в случае привлечения к административной или уголовной ответственности). Тем не менее автор Законопроекта расширяет перечень с помощью дискреции на уполномоченный ФОИВ.

Нельзя не согласиться с редакцией, поскольку для стабильности правового института необходимо сразу либо предоставлять полномочия по закреплению оснований прекращения, либо закреплять на федеральном уровне.

В ином случае, не будет стабильности, потому что принятие подзаконного акта сильно отличается от законодательного процесса.

Таким образом, необходимо убрать дискреционное полномочие ФОИВ и добавить основание несоответствия требованиям (например, в случае признания лица недееспособным буквально не порождает прекращение полномочий общественного инспектора).

В-шестых, о полномочиях ФОИВ, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны окружающей среды.

В целом, норма без изъяна, за исключением требований к размещению на официальных сайтах органов информации об открытых рассмотрениях дел об административных правонарушениях.

Отталкиваясь от ст. 24.3. КоАП РФ, отношения по раскрытию информации об открытых рассмотрениях дел об административных правонарушениях являются предметом регулирования КоАП РФ.

Таким образом, на примере представленного Законопроекта выявляется важность предварительного всестороннего анализа для установления пробелов или недочетов в правовом регулировании. В противном случае,



совершенствования не будет. Все приведет к усложнению понимания системности норм (в частности регулирования вопросов, не входящих в предмет нормативного правового акта и дублирующих их положения).

### Список литературы:

1. Алексеев С. С. Общая теория права: В 2 томах. Том 1. – Москва: Издательство "Юридическая литература" Администрации Президента Российской Федерации, 1981. 360 с.
2. Перевалов В.Д. Теория государства и права: учебник / отв. ред. В.Д. Перевалов. – 5-е изд., перераб. и доп. – Москва: Норма: ИНФРА-М, 2023. 552 с.
3. Законопроект № 142767-8 «О внесении изменений в статью 68 Федерального закона «Об охране окружающей среды» // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/142767-8>
4. «Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года», утвержденные Президентом РФ от 30.04.2012 // СПС КонсультантПлюс.
5. Винокуров А.Ю. Общественный экологический контроль: современное состояние и перспективы // Экологическое право. 2014. № 3. С. 17 - 22.
6. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 2001, № 9, ст. 4147.
7. Андросов М.В., Бажайкин А.Л., Бортник И.Ю., Бринчук М.М., Вершило Н.Д., Вершило Т.А., Дубовик О.Л., Зозуля В.В., Каленченко М.М., Калинин В.Т., Куделькин Н.С., Кузнецова О.Н., Мисник Г.А., Редникова Т.В., Семенихина В.А., Степаненко В.С., Чолтян Л.Н. Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" (постатейный) / под ред. О.Л. Дубовик // СПС КонсультантПлюс. 2015.
8. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Российская газета, 2002, № 6.



9. Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Российская газета, 2006, № 95.