



# ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ **══**

УДК 349.6(470+571)  
ББК 67(2Рос)407

## СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ ОБРАЩЕНИЯ С ОТХОДАМИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Ирина Алексеевна Панина**

Старший преподаватель кафедры конституционного и административного права,  
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ  
(Волгоградский филиал)  
panin008@bk.ru  
ул. Гагарина, 8, 400131 г. Волгоград, Российская Федерация

**Аннотация.** В статье рассматриваются вопросы правового регулирования контроля в сфере обращения с отходами, проводится исследование проблемы осуществления контрольно-надзорной деятельности в области обращения с отходами в России. Отдельно автор освещает полномочия федеральных органов государственной власти, государственных органов субъектов РФ и органов местного самоуправления как в общетеоретическом плане, так и применительно к регулированию конкретных сфер общественных отношений, к соотношению и разграничению полномочий на всех уровнях контроля. В статье содержится вывод о необходимости инициирования вопроса законодательного закрепления за органами местного самоуправления конкретных полномочий в области охраны окружающей среды, так как, по мнению автора, основной задачей органов местного самоуправления перед населением муниципального объединения является создание благоприятной окружающей среды в месте проживания, что будет способствовать повышению ответственности органов местного самоуправления перед населением в повышении качества жизни по основным социально-экономическим и социально-экологическим показателям на основании имеющихся статистических данных.

**Ключевые слова:** полномочия, отходы производства и потребления, органы местного самоуправления, экологический надзор, экологические проблемы.

Планомерная политика государства в сфере обращения с отходами невозможна без постоянного контроля юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан над соблюдением законодательства по обращению с отходами. Проведение экологического контроля в сфере обращения с отходами производства и потребления представляет собой специфический вид деятельности государственных органов, общественных объединений и граждан, направленный на наблюдение за состоянием окружающей среды, проверку и обеспечение соблюдения и исполнения требований действующего экологического законодательства и выполнение мероприятий по рациональному использованию природных ресурсов.

В настоящее время правовое регулирование экологического контроля осуществляется на основании Федерального закона «Об охране окружающей среды» [5]. То есть экологический контроль направлен на проверку соблюдения природопользователями требований экологического законодательства в целях предупреждения, выявления и устранения нарушений требований законодательства об охране окружающей среды в целом и законодательства об отходах в частности.

В соответствии со ст. 25, 26, 27 ФЗ «Об отходах производства и потребления» действующий контроль в сфере обращения с отходами подразделяется на несколько видов в зависимости от осуществляющих его субъектов: государственный надзор, производственный и общественный контроль. В данном законе не упоминается муниципальный контроль. Ранее действовавшая редакция ныне утратившей силу ст. 64 данного закона предусматривала также муниципальный экологический контроль, однако впоследствии законодатель, проявив непоследовательность и научную необоснованность, исключил данную норму.

Так как исключены полномочия по проведению муниципального экологического контроля, органам местного самоуправления, как мы считаем, стало достаточно трудно выявлять конкретные источники загрязнения окружающей среды на территории муниципальных образований. Обращения муниципальных властей в органы государственного экологического контроля, органы прокурорского надзора с просьбой о принятии мер соответствующего реагирова-

ния остаются зачастую без ответа. Поскольку обращения в органы местного самоуправления служат гарантией защиты прав и законных интересов граждан, поэтому мы считаем, что бездействие органов местного самоуправления и должностных лиц ввиду утраты полномочий приведет к ослаблению доверия к ним со стороны населения. Именно умение местных властей работать с обращениями граждан, своевременно и компетентно реагировать на них является одним из важных показателей эффективности муниципалитетов. В условиях непрекращающейся череды административных реформ природоохранных структур крайне целесообразно, по нашему мнению, сохранить дееспособность муниципальных правоохранительных структур, оставив органам местного самоуправления реальные инструменты управления [4]. Так как государственный надзор (контроль) занимает доминирующее положение в контрольно-надзорной деятельности, он носит надведомственный характер и позволяет использовать не только собственные государственно-властные полномочия реализующих его органов, но и полномочия правоохранительных органов при осуществлении данного вида надзора. При этом осуществляется надзор над соблюдением следующих требований в области обращения с отходами: экологические требования; санитарно-эпидемиологические и иные требования; требования трансграничного перемещения отходов; пожарной безопасности; предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, которые могут возникнуть при обращении с отходами; соблюдение требований и правил транспортирования опасных отходов; проведение мероприятий по уменьшению количества отходов и использованию их в качестве дополнительных источников сырья в различных отраслях хозяйственной деятельности и т. д.

Что касается специального государственного экологического надзора, то он представляет в контексте настоящей статьи наибольший интерес. Именно в его рамках решаются задачи и достигаются цели данной функции государственного управления, поскольку он осуществляется специально созданными органами, наделенными законодательно утвержденными полномочиями.

В настоящее время одним из важных, но, по нашему мнению, пока не в полной мере

реализуемым полномочием субъектов РФ, является осуществление государственного контроля над деятельностью в области обращения с отходами на объектах хозяйственной и иной деятельности, за исключением объектов хозяйственной и иной деятельности, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору. Одной из причин слабой реализации данного вида полномочий является, по нашему мнению, отсутствие разграничения объектов государственного экологического контроля на объекты федерального и регионального уровня.

Так как Россия является федеративным государством с характерной многоступенчатостью различных сфер публичной деятельности, в экологическом контроле также должно быть разделение полномочий по уровням публичной власти – на федеральный, региональный и муниципальный. При этом должны быть определены соотношение полномочий и разграничение полномочий на всех уровнях контроля, особенно федерального и регионального экологического контроля.

В последние годы в стране происходит, по сути, неконтролируемый процесс суверенизации многих субъектов Российской Федерации и прежде всего в национальных республиках. Анализируя законодательства многих субъектов, можно отметить, что природные ресурсы, расположенные на территории республик, законодательно закреплялись как собственность именно этих субъектов Российской Федерации, а органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации получили довольно широкий спектр полномочий в сфере охраны окружающей среды и природопользования, в том числе и по осуществлению функции экологического контроля. В результате такой неконтролируемый процесс суверенизации, по нашему мнению, привел к негативным последствиям, в результате чего законодательство субъектов Федерации по многим позициям стало противоречить Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству. Следует отметить, что данный факт не способствовал эффективной реализации федерального законодательства и законодательства субъектов РФ как в целом, так и в части осуществления экологического контроля.

В последнее время произошло выстраивание вертикали государственной власти и приведение законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством, реформирование местного самоуправления. Наблюдается, что в целом ранее положительные процессы стали приобретать негативный характер. Наглядный пример – отсутствие четкого разграничения полномочий между федеральными и региональными органами власти в значительной мере привело к дублированию деятельности различных органов власти. В результате в августе 2004 г. был принят Закон № 122-ФЗ, который внес изменения в законодательные акты Российской Федерации по разграничению полномочий, в том числе и в природоохранные, а именно:

а) были исключены практически все полномочия субъектов РФ в области охраны окружающей среды (кроме осуществления межмуниципальных программ, обеспечения населения достоверной информацией и создания государственных природных заказников и памятников природы регионального значения);

б) осуществление государственного экологического контроля стало относиться к исключительным полномочиям федеральных органов исполнительной власти;

в) были определены полномочия органов местного самоуправления.

Таким образом, согласно Закону № 122-ФЗ мы считаем, что была решена проблема дублирования полномочий на всех уровнях государственного управления в пользу федеральных органов исполнительной власти. В субъектах РФ теперь находятся территориальные подразделения всех федеральных органов исполнительной власти. Государственный экологический контроль в регионах теперь стали осуществлять не два, а три органа власти, полномочия которых четко разграничены: подразделение Росприроднадзора, подразделение Ростехнадзора и уполномоченный орган исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации. При этом полномочия Ростехнадзора и Росприроднадзора по осуществлению государственного экологического контроля также разделены в зависимости от объекта контроля. Таким образом, государственный контроль в области об-

ращения с отходами на территории конкретного субъекта РФ теперь должны осуществлять должностные лица территориального подразделения Росприроднадзора и соответствующего органа исполнительной власти субъекта РФ на основе взаимодействия, но не дублирования друг друга.

Многие экологические проблемы относятся исключительно к определенному муниципальному образованию, то есть носят локальный характер, поэтому, по нашему мнению, целесообразной является такая форма контроля в сфере обращения с отходами производства и потребления, как муниципальный экологический контроль. Так как основной задачей органов местного самоуправления перед населением муниципального объединения является создание благоприятной окружающей среды в месте проживания, введение муниципального экологического контроля, мы считаем, будет способствовать повышению ответственности органов местного самоуправления перед населением и заинтересованности в благоприятной окружающей среде в месте проживания. Так как на территории муниципальных объединений осуществляются сбор, захоронение и переработка отходов, предлагается инициировать вопрос законодательного закрепления за органами местного самоуправления конкретных полномочий в области охраны окружающей среды, в том числе по осуществлению муниципального экологического контроля, а также наделения правами и обязанностями должностных лиц, осуществляющих муниципальный экологический контроль, и внести в действующую редакцию главы XI Федерального закона «Об охране окружающей среды» дополнение, регулирующее ответственность контрольно-надзорной деятельности за качеством жизни в муниципалитетах. Эффективность контрольно-надзорной деятельности в сфере обращения с отходами предлагается оценивать путем расчета интегрального показателя качества жизни по основным социально-экономическим и социально-экологическим показателям на основании имеющихся статистических данных.

Представители юридической науки и практики ведут дискуссии о необходимости муниципального экологического контроля. Возможно, что правовое регулирование муниципально-

го экологического контроля на федеральном уровне будет восстановлено, так как данная идея находит широкую поддержку научного сообщества. Например, председатель Комитета Государственной думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии В.В. Кашин в рамках круглого стола «Актуальные вопросы экологического контроля (надзора) в Российской Федерации», проходившего в ГД РФ 17 декабря 2012 г., отметил крайнюю неэффективность существующей системы государственного экологического контроля. Он подчеркнул, что государственный экологический контроль направлен не на предупреждение, а на выявление экологических правонарушений; на стремление пополнить бюджет за счет штрафов за нарушения природоохранного законодательства. Мы поддерживаем высказанную точку зрения, что в качестве одного из путей преодоления данной порочной практики предлагается установить муниципальный экологический контроль. Данная муниципальная реформа повысит ответственность органов местного самоуправления перед населением, заинтересованность в благоприятной окружающей среде в месте проживания и др. [1] Ряд других авторов поддерживают целесообразность восстановления муниципального экологического контроля и обращают внимание на то, что исторически охрана природы начиналась именно с муниципального уровня и с городов [2].

#### **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Актуальные вопросы экологического контроля (надзора) в Российской Федерации // Официальный сайт Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.komitet2-km.duma.gov.ru/site.xp/052050050124054055049.html>. – Загл. с экрана.
2. Бринчук, М. М. Экологический контроль: понятие, виды, место в правовом механизме, проблемы / М. М. Бринчук, И. Ю. Бортник // Пробелы в российском законодательстве. – 2010. – № 1. – С. 126–129.
3. Гузенко, В. Н. Внешние методологические основания экологического права России / В. Н. Гузенко // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5, Юриспруденция. – 2015. – № 2 (27). – С. 198–205.
4. Панина, И. А. Деятельность органов местного самоуправления в области охраны окружаю-

щей среды / И. А. Панина // Местное самоуправление в России и ФРГ: исторический опыт и современные тенденции развития : материалы Междунар. науч.-практ. конф. – Волгоград, 2011. – С. 273–275.

5. Федеральный закон «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона “Об охране окружающей среды”» от 30 декабря 2008 г. № 309-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2009. – 5 янв. (№ 1). – Ст. 17.

#### REFERENCES

1. Aktualnye voprosy ekologicheskogo kontrolya (nadzora) v Rossiyskoy Federatsii [Topical Issues of Environmental Control (Supervision) in the Russian Federation]. *Ofitsialnyy sayt Komiteta Gosudarstvennoy Dumy po prirodnym resursam, prirodopolzovaniyu i ekologii* [Official Site of the State Duma Committee on Natural Resources, Environment and Ecology]. Available at: <http://www.komitet2-km.duma.gov.ru/site.xp/052050050124054055049.html>.

2. Brinchuk M.M., Bortnik I.Yu. Ekologicheskii kontrol: ponyatie, vidy, mesto v pravovom mekhanizme, problemy [Environmental Control: Concept, Types,

Place a Legal Mechanism, the Problem]. *Probely v rossiyskom zakonodatelstve*, 2010, no. 1, pp. 126-129.

3. Guzenko V.N. Vneshnie metodologicheskie osnovaniya ekologicheskogo prava Rossii [External Methodological Basis of Russian Environmental Law]. *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 5, Yurisprudentsiya* [Science Journal of Volgograd State University. Jurisprudence], 2015, no. 2 (27), pp. 198-205.

4. Panina I.A. Deyatelnost organov mestnogo samoupravleniya v oblasti okhrany okruzhayushchey sredy [The Activities of Local Governments in the Field of Environment]. *Mestnoe samoupravlenie v Rossii i FRG: istoricheskiy opyt i sovremennye tendentsii razvitiya: materialy Mezhdunar. nauch.-prakt. konf.* [Local Government in Russia and Germany: Historical Experience and Modern Trends. International Scientific and Practical Conference]. Volgograd, 2011, pp. 273-275.

5. Federalnyy zakon “O vnesenii izmeneniy v statyu 16 Federalnogo zakona ‘Ob okhrane okruzhayushchey sredy’” ot 30 dekabrya 2008 № 309-FZ [Federal Law “On Amendments to Article 16 of the Federal Law ‘On Environmental Protection’” of December 30, 2008 no. 309-FL]. *Sobranie zakonodatelstva RF*, 2009, Jan. 5 (no. 1), art. 17.

## MODERN PROBLEMS OF CONTROL AND SUPERVISING ACTIVITY IN THE SPHERE OF WASTES TREATMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION

Irina Alekseevna Panina

Assistant Professor, Department of Constitutional and Administrative Law,  
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration  
(Volgograd Branch)  
panin008@bk.ru  
Gagarina St., 8, 400131 Volgograd, Russian Federation

**Abstract.** The article considers the issues of legal regulation of control in the sphere of waste management. We study the problem of implementing control and supervision in the field of waste management in Russia. Separately, the author covers the powers of Federal public authorities, public authorities of subjects of the Russian Federation and bodies of local self-government, both in general theoretical terms and in relation to the regulation of specific social relations to the ratio of powers and the separation of powers at all levels of control. In conclusion, the article contains a conclusion about the necessity of initiation of the question of legislative recognition for local authorities specific powers in the field of environmental protection, because, according to the author, the main task of the local authorities towards the population of the municipal association is to create favorable environment at home that will contribute to increasing the responsibility of local governments to the population to improve the quality of life on the main socio-economic and socio-environmental indicators based on available statistical data.

**Key words:** authority, production and consumption wastes, local authorities, environmental supervision, environmental problems.