

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ, ЗЕМЕЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 349.6(476)

ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ ОБЩЕСТВЕННОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ

канд. юрид. наук, доц. **Е.Н. ЯРМОЦ**; **А.С. РУДИС**
(*Полоцкий государственный университет*)

Рассматриваются общие положения об общественном экологическом контроле, подходы к определению понятия «общественный экологический контроль». Представлено авторское определение понятия «общественный экологический контроль». Выделяются признаки общественного экологического контроля: специфический субъектный состав, осуществление от имени общественности, взаимодействие общественности и органов государственной власти, специальные формы его осуществления. Рассматривается такая форма осуществления общественного экологического контроля, как общественный экологический мониторинг, его основные черты и характеристики. Анализируется зарубежный опыт проведения в жизнь общественного экологического контроля.

Ключевые слова: общественный экологический контроль, признаки общественного экологического контроля, общественность, общественный экологический мониторинг.

Введение. Становление и развитие института общественного экологического контроля берет свое начало еще в СССР. Уже в то время были продекларированы социалистические принципы природопользования и охраны окружающей среды, которые были закреплены в решениях XIV–XVII съездов КПСС, Конституции СССР, постановлениях Верховного Совета «О мерах по дальнейшему улучшению охраны природы и рациональному использованию природных ресурсов» от 03.07.1985 г., постановлениях ЦК КПСС и Советов Министров СССР от 29.12.1972 г. и 01.12.1978 г., касавшихся вопросов улучшения охраны природы и рационального использования ее ресурсов [1, с. 144]. Однако ни в юридической науке, ни в нормативных правовых актах нет единого определения понятия «общественный экологический контроль». При его разработке у авторов возникают определенные сложности, которые выражаются в следующем:

1) *общественный экологический контроль является одним из видов контроля.* Однако в юридической литературе отсутствует единая точка зрения о понятии «контроль». Разногласие между авторами заключается в том, включает ли в себя определение понятия «контроль» лишь получение и анализ информации о деятельности контролируемого, или же оно включает в себя возможность субъектов контроля вмешиваться в оперативную деятельность контролируемого, в том числе для исполнения указания и самостоятельно привлекать контролируемого к юридической ответственности [2, с. 12–26]. Таким образом, понятие «контроль» можно рассматривать в двух аспектах: как в узком, так и в широком смысле;

2) *имеются определенные разночтения и в круге подконтрольных субъектов.* Причиной этому является научная неразработанность.

Основная часть. Для определения понятия «общественный экологический контроль» необходимо обратиться к дефиниции «общественного контроля». Вызывает интерес понятие общественного контроля в сфере трудовых правоотношений. Говоря о данном понятии, И. Костян обращает внимание на его применение как в узком, так и в широком смысле. Так, в узком смысле «под общественным контролем понимается проведение профсоюзами проверок по соблюдению трудового законодательства, оформление результатов и вручение соответствующим должностным лицам требований об устранении выявленных нарушений». В широком смысле «общественный контроль подразумевает под собой значительно больше полномочий профсоюзов, поскольку профсоюзы, осуществляя контроль за охраной труда, вправе не только проводить проверку выполнения работодателем установленных законодательством об охране труда обязательных требований, но и выполнять ряд других функций» [3, с. 28].

Существует в юридической литературе и понятие общественного контроля за государственной деятельностью, под которым С.М. Зубарев [4], Н.М. Добрынин [5, с. 34], В.П. Беляев [6, с. 18] понимают контроль за реализацией политики государства и деятельностью политических властей и должностных лиц, осуществляемый партиями, общественно-политическими движениями, общественными организациями и другими объединениями граждан с целью защиты прав и свобод человека, подчинения политики государства, деятельности публичных властей и должностных лиц интересам общества.

Предметом общественного контроля, как отмечает А. Кожухов, является деятельность не только государственных органов, но и органов местного самоуправления. Цель субъектов общественного кон-

троля, по его мнению, определяется реализацией гражданами своих конституционных прав и свобод в осуществлении общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, их должностных лиц, субъектов хозяйствования независимо от организационно-правовых форм собственности [7, с. 21].

В связи с принятием Федерального закона Российской Федерации «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ можно говорить о легальном определении данного понятия, которое дано в пункте 1 статьи 4, а именно: под общественным контролем понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений [8].

Анализируя вышесказанное, можно сделать *вывод*, что под общественный контроль должны подпадать практически все государственные органы, юридические лица, субъекты хозяйствования.

На наш взгляд, можно дать следующее определение понятия «общественный экологический контроль», под которым следует понимать *целенаправленный процесс получения информации о деятельности государственных органов, организаций различных форм собственности, местного самоуправления, осуществляемый гражданами, общественными и иными некоммерческими объединениями в целях реализации права каждого на благоприятную окружающую среду и предотвращения нарушения законодательства*.

Так, общественный экологический контроль ставит своей целью реализацию права каждого человека на благоприятную окружающую среду и предотвращение нарушения законодательства в области охраны окружающей среды. Данное право закреплено в конституциях различных государств, например, в Республике Беларусь в статье 46 Конституции, в Российской Федерации в статье 42 Конституции.

Для определения сущности общественного экологического контроля необходимо вывить и признаки такого явления. Одним из признаков общественного экологического контроля является специфический субъектный состав, его осуществляющих. Субъектами, претворяющими в жизнь общественный экологический контроль, являются граждане, общественные объединения, иные некоммерческие организации. Наличие такого субъекта определяет одну из сторон реализуемости такого вида контроля. Одни авторы определяют, что население начинает все более активно вникать в вопросы экологии и защиты своего права на благоприятную окружающую среду [9, с. 84]. Другие же, наоборот, полагают, что отсутствует широкий интерес населения к проблемам в экологической сфере, к экологической безопасности. Большинство граждан не воспринимают экологическую безопасность как необходимое условие дальнейшего существования настоящего и будущих поколений, не отличаются высокой политической и экологической культурой, склонны к стереотипам в мышлении [10, с. 189].

Проблема отсутствия заинтересованности общества является одним из ключевых препятствий для развития общественного экологического контроля. Как отмечает М.И. Васильева, значение общественного участия не ограничивается служебной функцией по отношению к правам человека, а состоит в его способности опосредованно влиять на качество окружающей среды [11, с. 316].

Граждане имеют право осуществлять общественный контроль как самостоятельно, так и коллективно – путем создания общественных объединений. Общественные объединения могут создаваться в одной из следующих форм: общественная организация, общественное движение, общественный фонд, общественное учреждение, орган общественной самодеятельности, политическая партия [12, с. 153]. Наиболее распространенным видом общественных объединений в настоящее время являются общественные организации.

В Европейском Союзе большую популярность обрели общественные природоохранные организации. В сфере природоохранного контроля активно работают такие общественные организации, как «NABU», «BUND», «Greenpeace», «Ausgestrahlt», «Ecosamping», «Blueflag», и множество иных организаций и инициативных групп [13, с. 59].

Участие общественности наиболее остро проявляется в сфере окружающей среды, поскольку она затрагивает интересы широкого круга лиц. Концепция участия общественности в решении задач, касающихся окружающей среды, завоевавшая в последние десятилетия прочные позиции среди господствующих политических и правовых течений, стала важным элементом многих регулирующих систем в области охраны окружающей среды в целом мире. Отчасти это обусловлено тем, что «участие общественности способно привлечь разные мнения о том, что неверно в регулировании окружающей среды» [14, с. 87].

В юридической литературе высказывается точка зрения о необходимости обязательного обучения лиц на специализированных курсах по экологическим вопросам, планирующих заниматься обществен-

ным экологическим контролем [15, с. 30]. Такая точка зрения является спорной, поскольку, на наш взгляд, вполне обоснованным будет создание обязательного обучения для тех субъектов, которые занимаются общественной экологической экспертизой. Кроме того, для истребования экологически значимой информации не обязательно обладать особыми знаниями.

Следующим можно выделить такой признак, как осуществление общественного экологического контроля от имени общественности. Именно граждане, общественные организации, иные некоммерческие объединения осуществляют общественный экологический контроль в интересах общества и в целях реализации своего права на благоприятную окружающую среду.

Далее идет такой немаловажный признак, как взаимодействие общественности и органов государственной власти в процессе осуществления общественного экологического контроля. Результаты общественного контроля в области охраны окружающей среды представляются в государственные органы, органы местного управления и самоуправления в форме обращений (предложений, заявлений, жалоб) или в иной форме с условием обязательного рассмотрения такого обращения в порядке, установленном законодательством того или иного государства. Например, граждане или общественные организации могут обратиться и рассказать об известных им фактах нарушения законодательства. Также такое взаимодействие может происходить через предоставление экологической информации. Так, нормы Орхусской конвенции предусматривают свободный доступ каждого к экологической информации. Соответственно, процесс взаимодействия имеет двусторонний характер. Например, в США в процессе получения разрешения на обращение с опасными отходами участвует общественность. Предприятие получает лицензию на переработку, хранение и захоронение отходов до начала строительства установки и затем продлевает ее каждые 10 лет. Агентство по охране окружающей среды США разработало Руководство для общественности по участию в процессе получения лицензии на обращение с опасными отходами и считает, что основными возможностями участия являются: публичное обсуждение, период рассмотрения и сбора отзывов, общественные слушания. В Германии в соответствии с Законом «Об экологической оценке» общественность может участвовать в процедуре общественных обсуждений и консультаций [9, с. 85].

Еще один отличительный признак общественного экологического контроля – *специальные формы его осуществления*. Формы осуществления общественного экологического контроля различные. Среди них можно выделить такие, как: участие в оценке воздействия планируемой хозяйственной деятельности на окружающую среду; общественная экологическая экспертиза; общественный экологический мониторинг; истребование информации о состоянии окружающей среды и мерах по ее охране; предъявление исков в суд о возмещении вреда окружающей среде. Рассмотрим некоторые из этих форм.

Общественный экологический контроль неразрывно связан с общественным экологическим мониторингом, так как последний служит информационной базой для первого [16, с. 70]. Основную цель, которую должен преследовать общественный экологический мониторинг, – повышение доступности экологической информации для общественности. Повышение доступности достигается как путем нарушения государственной монополии на информацию, так и путем получения дополнительных сведений, которыми не располагают государственные службы, а также с помощью обобщенного анализа всей доступной информации и адаптации ее для различных типов аудитории [17, с. 141]. Можно выделить следующие *задачи общественного экологического мониторинга*: создание альтернативного информационного канала; наблюдение за объектами, не включенными в государственные программы мониторинга; привлечение внимания к местным экологическим проблемам. Создание альтернативного информационного канала позволяет повысить оперативность экологического контроля и эффективность оповещения населения о происшествиях и чрезвычайных ситуациях [17, с. 141].

Правильно организованная деятельность общественности в области экологического мониторинга способствует повышению уровня экологического образования всех участников общественного диалога – населения, руководителей и рядовых сотрудников предприятий, представителей государственной власти. Общественные организации могут с успехом использовать должным образом интерпретированную информацию о состоянии окружающей среды для формирования осознанной, экологически грамотной позиции общества в целом [18, с. 48]. Например, в Сан-Франциско существует совместный коллаборативный проект местных властей, некоммерческих организаций и граждан «Картирование городских лесов». Цель данного проекта – нанести на карту каждое дерево в Сан-Франциско. Одновременно производится подсчет экологических преимуществ, обеспечиваемых деревьями – сколько галлонов ливневой воды они помогают фильтровать, сколько фунтов загрязнителей воздуха они захватывают, сколько киловатт-часов энергии они сохранили, и как много тонн диоксида углерода они удалили из атмосферы. Собранная информация помогает городским лесникам и градостроителям лучше управлять древесными ресурсами, отслеживать уничтожение деревьев, их вредителей и болезни, и планировать будущие посадки деревьев. Климатологи также могут использовать его, чтобы лучше понять эффект влияния городских лесов на

климат, а населению оно помогает развивать экологическое сознание и понимание того, какую роль деревья играют в городской экосистеме [19, с. 77]. Кроме этого, существует приложение FixItPlanto, которое помогает гражданам и властям объединить свои усилия в борьбе с засухой в регионе. Граждане получили возможность докладывать об утечках воды и нарушениях режима ее использования, с возможностью остаться анонимными.

Из приведенных примеров можно сделать вывод о том, что использование в работе современных коммуникативных интернет-технологий, возможностей социального Интернета оказывается важным фактором активного участия в деятельности общественного экологического мониторинга. Можно выделить существенный положительный момент таких Интернет-проектов – это их сравнительная дешевизна.

В Республике Беларусь проводится общественный экологический мониторинг Белорусской атомной электрической станции (далее – БелАЭС). Волонтеры негосударственных общественных организаций совместно со специалистами государственного учреждения «Республиканский центр радиационного контроля и мониторинга окружающей среды» Минприроды Беларуси проводят радиационное обследование объектов окружающей среды (почва, воздух, вода) в регионе строящейся Островецкой АЭС. Проведенная 18 октября 2016 года пресс-конференция «Общественный экологический мониторинг строительства БелАЭС» привлекла внимания к проблемам, которые не были решены, что является одной из главных задач общественного экологического мониторинга. Как правило, он организуется с целью принятия активных мер.

Заключение. Подводя итоги, под «общественным экологическим контролем» следует понимать *целенаправленный процесс получения информации о деятельности государственных органов, организаций различных форм собственности, местного самоуправления, осуществляемый гражданами, общественными и иными некоммерческими объединениями в целях реализации права каждого на благоприятную окружающую среду и предотвращения нарушения законодательства.*

На основании проведенного исследования выявлены следующие *признаки общественного экологического контроля*: специфический субъектный состав, осуществление от имени общественности, взаимодействие общественности и органов государственной власти, специальные формы его осуществления. В каждом из этих признаков обнаружены определенные проблемы реализации на практике процесса общественного экологического контроля.

ЛИТЕРАТУРА

1. Воронцова, О.В. Становление и развитие общественного экологического контроля в России и Республике Коми / О.В. Воронцова // *Управленческие аспекты развития Северных территорий России.* – 2015. – № 1. – С. 140–149.
2. Коршунов, С.А. Правовое регулирование государственного контроля в сфере местного самоуправления : дис. ... канд. юрид. наук / С.А. Коршунов. – Казань, 2006. – 187 с.
3. Костян, И.А. Защита трудовых прав работников профессиональными союзами / И. А. Костян // *Человек и труд.* – 2005. – № 6. – С. 28–31.
4. Зубарев, С.М. Контроль за деятельностью государственных гражданских служащих: вопросы теории и правового регулирования / С.М. Зубарев // *Консультант Плюс.* – 2016.
5. Добрынин, Н.М. Концептуальные подходы в оценке механизма общественного контроля за государственной публичной властью в конституционно-правовой действительности Российской Федерации / Н.М. Добрынин // *Право и политика.* – 2005. – № 9. – С. 34–37.
6. Беляев, В.П. Общественный контроль в современной России / В.П. Беляев // *Конституционное и муниципальное право.* – 2006. – № 6. – С. 18–22.
7. Кожухов, А. На пути к правовому государству / А. Кожухов // *Юридическая практика.* – 2008. – № 17 (227). – С. 21–22.
8. Об основах общественного контроля в Российской Федерации [Электронный ресурс] : федеральный закон Рос. Федерации, 21.07.2014 г., № 212-ФЗ // *КонсультантПлюс.* – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165809/. – Дата доступа: 01.11.2016.
9. Соколова, Н.С. Проблема осуществления общественного экологического контроля в Российской Федерации / Н.С. Соколова // *Вестник НГУ. Серия : Право.* – 2013. – Т. 9, вып. 2. – С. 83–88.
10. Велиева, Д.С. Конституционно-правовые основы экологической безопасности в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Д. С. Велиева. – Саратов, 2011. – 457 с.
11. Васильева, М.И. Публичные интересы в экологическом праве / М.И. Васильева. – М. : Статут, 2003. – 347 с.

12. Экологическое право : учебник / под ред. С.А. Боголюбова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Изд-во Юрайт ; ИД Юрайт, 2011. – 482 с.
13. Мартынюк, И.А. Общественный экологический контроль на примере зарубежных стран / И.А. Мартынюк // Техносферная безопасность. – 2013. – № 1. – С. 57–63.
14. Holder, J. Environmental Protection / J. Holder, M. Lee // Law and Policy: Texte and Materials. – 2007. – P. 86–89.
15. Литвинова, И.Н. Проблемы общественного контроля в сфере охраны окружающей среды / И.Н. Литвинова // Российское право: образование, практика, наука. – 2015. – № 1. – С. 29–32.
16. Босиков, И.И. Исследование закономерностей функционирования ППС горно-перерабатывающего комплекса с помощью математических моделей / И.И. Босиков // Перспективы науки. – 2012. – № 1 (28). – С. 70–72.
17. Босиков, И.И. Общественный экологический мониторинг. Цели, задачи и объекты наблюдений / И. И. Босиков, Т.Ф. Цгоев // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2015. – № 10-5. – С. 140–144.
18. Босиков, И.И. Исследование функционирования природно-промышленной системы с помощью критерия эффективности / И.И. Босиков // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2015. – № 3. – С. 48–52.
19. Прозрачность и участие : общественный контроль 2.0 в США и Европе / А. М. Марчук [и др.]. – М. : Фонд открытой демократии, 2013. – 184 с. – (Аналитический доклад / Фонд открытой демократии).

Поступила 06.04.2017

CONCEPT AND SIGNS OF PUBLIC ENVIRONMENTAL CONTROL

A. YARMATS, A. RUDYS

General provisions on public environmental control, approaches to the definition of public environmental control are discussed. The author's definition of the concept of public environmental control is given. There are signs of public environmental control: specific subject composition, implementation on behalf of the public, interaction of the public and public authorities, special forms of its implementation. This form of implementing public environmental control, such as public environmental monitoring, its main features and characteristics is considered. The foreign experience of implementing public environmental control is analyzed.

Keywords: *public environmental control, signs of public environmental control, public, public environmental monitoring.*