

Тургунбаев Р.Ж.

ЭКОЛОГИЯЛЫК КОНТРОЛ МЕНЕН МАМЛЕКЕТТИК КӨЗӨМӨЛДҮН БАЙЛАНЫШ СУРООЛОРУ

Тургунбаев Р.Ж.

ВОПРОСЫ СООТНОШЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ И ГОСУДАРСТВЕННОГО НАДЗОРА

R.J. Turgunbaev

ISSUES OF CORRELATION BETWEEN ENVIRONMENTAL CONTROL AND STATE SUPERVISION

УДК: 349.6

В статье автором рассмотрены соотношение понятий экологического контроля и надзора, приведены различные мнения ученых по данной проблеме, обоснована собственная позиция автора.

Ключевые слова: экологический контроль, государственный надзор, экологическая безопасность, природные ресурсы, охрана окружающей среды.

Макалада окумуштуулардын ар түрдүү көз караштарын эске алуу менен экологиялык мониторинг жана көзөмөл түшүнүктөрдүн ортосундагы мамилени сүрөттөп жана өзүнүн көз карашын аныктаган.

Негизги сөздөр: курчап турган чөйрөнү коргоо боюнча мамлекеттик көзөмөл, айлана-чөйрөнү коргоо, жаратылыш ресурстары, айлана-чөйрөнү коргоо.

The author examines the relationship between the concepts of environmental control and supervision, gives different opinions of scientists on this issue, substantiates the author's own position.

Key words: environmental control, state supervision, environmental safety, natural resources, environmental protection.

Экологическая безопасность, как составная часть национальной безопасности страны, является обязательным условием устойчивого развития и выступает основой сохранения природных систем и поддержания соответствующего качества окружающей среды [1].

В Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы указано, что создание устойчивой **системы контроля** и мониторинга в области охраны окружающей среды и рационального природопользования для принятия взвешенных управленческих решений является одним из основных задач по реализации государственной политики по охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности [2].

Понятие "контроль" произошло от французского слова "controle", применявшегося для обозначения встречной, вторичной записи с целью проверки первой. Подобное толкование исследуемой дефиниции содержится и в толковом словаре русского языка: "проверка, а также постоянное наблюдение в целях проверки или надзора".

На сегодняшний день не сложилось однозначного и ясного понятия контроля. Например, по мнению Д.Н. Бахраха, контроль является важнейшим видом обратной связи, по каналам которой субъекты власти получают информацию о фактическом положении дел, о выполнении решений [3].

С контролем тесным образом связана такая функция государственных органов, как надзор. Контроль и надзор служат неким необходимым толчком для происходящих в стране преобразований, становятся одним из решающих факторов построения правового государства и становления гражданского общества.

Понятия "контроль" и "надзор" широко используются как в теории, так и в законодательной деятельности, однако четких критериев их разграничения до настоящего времени не выявлено.

Малоэффективный контроль и надзор (либо их отсутствие) нередко становятся причиной нарушения прав и свобод граждан, влекут значительный ущерб, не позволяют претворять в жизнь намеченное, тормозят реформы, считает М. Баранов [4]. Как указывает автор, от браконьерского промысла и бесконтрольного вывоза морепродуктов за границу Россия ежегодно теряет десятки миллиардов рублей; ослабление государственного контроля повлекло рост теневого оборота алкогольной продукции, который составил более половины от всей произведенной и реализованной; лесная промышленность превратилась в «черную дыру» российской экономики и ситуация в ней уже приняла настолько опасные масштабы, что стала угрожать национальной безопасности; выделяемые государством крупные суммы на строительство жилья для военнослужащих были разворованы (беззаконие такого масштаба могло возникнуть лишь благодаря такой же масштабной бесконтрольности), семьдесят процентов российских предприятий, проверенных контролерами, нарушают требования по производству продукции - эти и другие подобные примеры (по сообщениям печати) наглядно подтверждают социальную значимость, а также необходимость эффективного контроля и надзора [4].

Но в то же время следует согласиться с В. Е. Чиркиным о том, что контроль и надзор, безусловно,

необходимы, но должна существовать мера, предел такой деятельности. Недостаточность контроля может привести к игнорированию интересов государства, к снижению авторитета государственной власти. С другой стороны, чрезмерный контроль со стороны высших органов государственной власти может приводить к потере самостоятельности других органов власти, нарушения прав человека и гражданина, вмешательства в «жизнь» институтов гражданского общества[5].

Сопоставляя понятия «контроль» и «надзор», можем увидеть много общего, ведь определение надзора дается через контроль и наоборот, утверждает В.В. Кравченко. В обычном понимании значения слов «надзор» и «контроль» совпадает – это наблюдения или постоянное наблюдение с целью присмотра, проверки за кем (или чем) ни будь, за соблюдением каких-то правил [6].

Согласно ст.2 Закона Кыргызской Республики «Об охране окружающей среды» [7], экологический контроль - это проверка соблюдения предприятиями, учреждениями, организациями, гражданами экологических требований по охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности. Различают государственный, ведомственный и общественный экологический контроль.

Государственный контроль в области охраны окружающей среды, использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности ставит своими задачами[8]:

- наблюдение за состоянием и изменением окружающей среды под влиянием хозяйственной и иной деятельности;

- проверку выполнения мероприятий по охране окружающей среды, рациональному использованию природных ресурсов, оздоровлению окружающей среды;

- соблюдение органами государственного управления, юридическими и физическими лицами, в том числе иностранными, требований природоохранного законодательства и нормативов качества окружающей среды.

В соответствии с п. 2.6. Положения о порядке проведения государственного надзора основными задачами государственного надзора являются [9]:

- предотвращение и пресечение нарушений обязательных требований, предъявляемых к продукции в соответствии с нормативными правовыми актами Кыргызской Республики;

- предотвращение и пресечение нарушений правил обязательного подтверждения соответствия продукции;

- предотвращение и пресечение нарушений, санитарных, ветеринарных и фитосанитарных мер.

Также в этом документе отражены следующие основные принципы государственного надзора:

- презумпция добросовестности проверяемых хозяйствующих субъектов, то есть хозяйствующий субъект не признается нарушившим обязательные

требования и другие условия, если не установлено иное;

- государственный надзор в отношении конкретного вида продукции во избежание дублирования осуществляется только одним уполномоченным органом;

- открытость и доступность для хозяйствующих субъектов актов, устанавливающих обязательные требования и условия, соблюдение которых проверяется при проведении государственного надзора;

- непрерывность и оперативность проведения государственного надзора, то есть полное максимально быстрое осуществление его в течение установленного срока;

- возможность обжалования действия (бездействия) уполномоченного органа, нарушающего требования действующего законодательства Кыргызской Республики;

- ответственность специально уполномоченных органов за нарушение законодательства Кыргызской Республики при осуществлении государственного надзора [9].

Как и многие исследователи, в числе которых и В.В. Гошуляк [10] констатируют, что государственный контроль и надзор имеют следующие общие черты:

1. объектом надзора и контроля является законность в деятельности государственных органов, органов местного самоуправления коммерческих и некоммерческих организаций;

2. наблюдение и контроль заключаются в постоянном и систематическом наблюдении за деятельностью поднадзорных и подконтрольных организаций;

3. органы контроля и органы надзора применяют в пределах своей компетенции определенные меры принуждения;

4. цель надзора и контроля общая – утверждение в обществе и государстве законности и правопорядка.

Именно поэтому отдельные авторы предлагают жестко не разграничивать контроль и надзор и считать эти феномены соответственно функцией и подфункцией государственного управления[11].

Однако доминирующим является подход, согласно которого контроль и надзор различаются. При этом различие проводится по целому ряду признаков. По мнению В.П. Беляева, сущность контроля заключается в проверке соответствия результатов заданным параметрам, его целям, в том, что уполномоченные органы и лица выясняют, соответствует ли деятельность подконтрольных объектов нормативным предписаниям и нормативным правовым актам, поставленной перед ними задачей, и непосредственно принимают меры по устранению «отклонений» и привлечения виновных к ответственности. Сущность надзора В.П. Беляев видит в обеспечении законности и правопорядка путем выявления и устранения допущенных нару-

шений закона, а также в их предупреждении. Содержание надзора составляет основанная на законе деятельность специально уполномоченных субъектов, направляется на предупреждение, выявление и пресечение нарушений закона в целях обеспечения верховенства закона, обеспечения конституционных прав и свобод граждан и охраняемых законом интересов общества и государства. «Надзор в отличие от контроля не содержит административных функций»[12].

По мнению В. Гаращука, основным отличием контроля от надзора является вмешательство в оперативную деятельность подконтрольного органа и право самостоятельно привлекать виновных к правовой ответственности[13].

Некоторые авторы приводят более широкие критерии разграничения контроля от надзора:

1. между органом, осуществляет надзорную деятельность, и наблюдаемым субъектом отсутствуют отношения-непосредственной подчиненности (подведомственности);

2. надзорный орган не имеет права на оперативную административно-хозяйственную и иную деятельность, а также издавать распоряжения о необходимости устранения выявленных нарушений;

3. орган, осуществляющий надзорную деятельность, не вправе отменять незаконный правовой акт, применять меры дисциплинарной ответственности к определенным лицам;

4. в процессе осуществления контроля может проверяться целесообразность и эффективность совершенных мер, а при осуществлении надзора – только законность совершенных управленческих действий или принятых нормативных правовых актов;

5. для наблюдения – проведение таких проверок по мере необходимости, в случае выяснения нарушений положений нормативных правовых актов;

6. субъекты контрольной деятельности имеют право оперативного вмешательства в осуществляемую деятельность, а надзорный орган вправе лишь констатировать выявлены нарушения требований законности [14].

Подытоживая вышесказанное, мы считаем, что контроль и надзор следует рассматривать как не тождественные категории. Полностью разделяем мнение Кравченко В.В., который выделяет следующие признаки контроля: в процессе контроля деятельности контролируемого проверяется не только на соответствие закону, но и, исходя из дисциплины, нравственности, целесообразности и необходимости присущей той или иной сфере деятельности; контролирующий наделен правом изменять решения контролируемого; контролирующий орган или должностное лицо имеет право

давать обязательные указания, касающиеся текущей деятельности контролируемого объекта (органа)[6].

Надзор же, в свою очередь, характеризуется следующими главными признаками: исключительно может осуществляться лишь узким кругом специальных субъектов, обладающих публично-правовыми властными полномочиями и механизмами воздействия (прокуратура и прокурорский надзор, органы МВД, осуществляющие административный надзор) на объекты, непосредственно организационно не подчиненные этим органам, и использовать специфические только им присущие «рычаги влияния» (документы реагирования, в том числе уголовно-правового характера), без права непосредственно вмешиваться в ход хозяйственной и иной деятельности поднадзорного объекта.

Литература:

1. Концепция экологической безопасности Кыргызской Республики. Утверждена Указом Президента Кыргызской Республики от 23 ноября 2007 года N 506
2. Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы (утверждена Указом Президента КР от 21 января 2013 года N 11)
3. Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник для вузов. М., 2000. С. 608.
4. Баранов М. Соотношение понятий «государственный контроль» и «государственный надзор»: теория и практика вопроса // Право и жизнь. 2011. № 9.
5. Чиркин В.Е. Контрольная власть [Текст] // Государство и право. – 1993. – № 4. – с. 10-18.
6. Кравченко В.В. «Контроль» и «надзор» – основные черты, различие и взаимосвязь в праве <http://jurnal.org/articles/2013/uri75.html>
7. Закон Кыргызской Республики от 16 июня 1999 года «Об охране окружающей среды».
8. Положение о государственном контроле за охраной окружающей среды, рациональным использованием природных ресурсов и обеспечением экологической безопасности Кыргызской Республики. Утверждено постановлением Правительства Кыргызской Республики от 25 мая 2000 года N 295.
9. Положение о порядке проведения государственного надзора (утверждено постановлением Правительства КР от 27 сентября 2006 года N 702) (В редакции постановления Правительства КР от 10 сентября 2013 года N 509)
10. Гошуляк В.В. Прокуратура, адвокатура, нотариат в конституционном праве России [Текст]. – М.: Альфа-М, 2005. – 352 с.
11. Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления Проблемы надведомственного контроля [Текст] / Студеникина М.С. - М.: Юрид. лит., 1974.- 160 с
12. Беляев В. П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики [Текст]. Дисс.д.ю.н. – С.: СГАП, 2006. – 436 с.
13. Гаращук В. М. Контроль и надзор в государственном управлении [Текст]. – Х.: Фолио, 2002. – 176 с.
14. Общее административное право [Текст] / Под ред. Старилова. – Воронеж: Из-во Воронежского универ., 2007 г. – 848 с.

Рецензент: к.ю.н., доцент Сабырова К.Ж.