и подавляющее большинство владельцев таких мобильников ежедневно используют их для выхода в Сеть.

Список литературы

Василенко, Л.А. Интернет в информатизации государственной службы России (Социологические аспекты). – М.: Наука, 2000.

Гидденс, Э. Девять тезисов о будущем социологии // THESIS: теория и история экономических и социальных институтов и систем. Альманах. Зима.– Вып. 1.– Т.1. – 1993.

Инновационные технологии проведения общественной экспертизы государственно значимых решений и общественных слушаний с применением «высоких» информационных технологий. – М.: ООО «Проспект», 2010.

© Савенков В.И., 2010

М.Д. Стригунков

КОНТРОЛЬ (НАДЗОР) В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

СТРИГУНКОВ Максим Дмитриевич – соискатель кафедры экономической политики философского факультета МГУ им. М.В.Ломоносова, начальник отдела правового обеспечения Департамента Росприроднадзора по Центральному федеральному округу (e-mail: strmd@yandex.ru)

Аннотация. *Анализируются конкретные противоречия действующего законодательства при осуществлении государственного контроля и надзора в области охраны окружающей среды, негативно влияющие на пополнение бюджетов доходами от поступления административных штрафов.*

Ключевые слова: *качество жизни, государственная экологическая экспертиза, система нормирования, негативное воздействие, экономические инструменты, административные барьеры, социально-экономическое развитие.*

Исторический опыт и административная политика Российского государства свидетельствуют о том, что одной из причин недостатков в государственном регулировании охраны окружающей среды оказывается раздробленность функций между целым рядом органов исполнительной власти страны. Между тем тенденции развития экономики Российской Федерации и мировые тенденции обостряют вопросы перехода на устой-

чивое развитие, повышение качества жизни людей, в том числе и путем улучшения состояния окружающей среды. Исследователи отмечают, что защита окружающей природной среды занимает одно из ключевых мест в этом процессе и неизменно связывают экологию с экономикой[1]. В Российской Федерации организационные возможности для изменения сложившейся ситуации в этой сфере возникли в июне 2008 г. с вступлением в силу Постановления Правительства РФ от 29.05.2008 года № 404 «О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации». В соответствии с этим постановлением все функции и полномочия по государственному регулированию охраны окружающей среды были переданы в ведение Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России). Это министерство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, включая недра, водные объекты, леса, расположенные на землях особо охраняемых природных территорий. Объекты животного мира и среда его обитания, охотничьи угодья, сфера гидрометеорологии и смежные с ней области, мониторинг окружающей природной среды, степень ее загрязнения, в том числе в сфере регулирования радиационного контроля и мониторинга – все это объекты выработки и реализации государственной политики и нормативно-правового регулирования. Сюда же относятся и вопросы, касающиеся обращения с отходами производства и потребления, особо охраняемых природных территорий и государственной экологической экспертизы.

В настоящее время государство выявило рад проблем государственного регулирования в области охраны окружающей среды, касающихся прежде всего института государственной экологической экспертизы. Экологическая экспертиза распространяется не более чем на 5% объектов. Вполне естественно, что это ограничивает осуществление мер, направленных на предупреждение экологических нарушений при размещении, эксплуатации и ином использовании строений, сооружений, включая и опасные объекты. Между тем государство обязано обеспечить экологическую безопасность в полном объеме: при реализации проектных решений, предусмотренных проектной или иной документацией по планируемой хозяйственной и иной деятельности. В этих целях разработаны нормы Федерального закона от 23.11.1995 года № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе». Их реализация призвана способствовать улучшению инвестиционного климата в стране и упрощению административных процедур[2].

---

[1] См.: *Цыкало, В.* Деятельность ОБСЕ в области экономики и экологии //Обозреватель.– 2008. – № 11.

[2] См.: *Манкевич, И.* Государственная экологическая экспертиза: новое в правовом регулировании //Юридический мир.– 2010. – Апрель.

Субъективность системы нормирования, сложившейся в стране, имеет своим следствием глубоко негативное воздействие предприятий на окружающую среду. Плата за ущерб, наносимый экологии, минимальна. К тому же она не индексировалась с 1991 г. Законодательно не прописаны экономические стимулы для перехода предприятий на вполне доступные эффективные технологии.

Административные штрафы и административного наказания в виде административного штрафа не пугают нарушителей экологического законодательства. Несмотря на вступившие в силу решения государственных органов о привлечении к ответственности нарушителей за ущерб, причиненный природе, противоправная деятельность предприятий продолжается. Это свидетельствует о том, что цели административного наказания не достигнуты, а инвестиционный климат в области охраны окружающей среды как таковой отсутствует.

В качестве экономических методов стимулирования охраны окружающей среды могут быть использованы налоговые вычеты, ускоренная амортизация, субсидирование ставки и многие другие инструменты. С целью их реализации на практике необходимо внести соответствующие изменения и дополнения в Налоговый кодекс Российской Федерации, в бюджетное законодательство России.

Экономические инструменты в области охраны окружающей среды, безусловно, играют свою специфическую роль в этом процессе. В то же время государство, ослабляя ответственность хозяйствующих субъектов за нарушения в области охраны окружающей среды, само наносит ущерб модернизации экономики. Административные штрафы, уплачиваемые виновными лицами, зачисляются, согласно налоговому законодательству, в бюджеты разных уровней. Тем самым устранение так называемых «административных барьеров» выливается в непоправимый ущерб, наносимый природопользователями окружающей среде, а усложнение процедуры привлечения к ответственности нарушителей непосредственно сказывается на доходах соответствующего бюджета. В связи с этим степень благоприятности окружающей среды целесообразно оценивать с учетом состояния естественных экологических систем[1].

Что же касается российского законодательства об охране окружающей среды и экологии, то на протяжении последних лет оно совершенствуется в основном путем внесения изменений и дополнений в уже ранее принятые федеральные законы[2]. Так, были внесены изменения в Федеральный закон от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», предусматривающие уплату государственной пошлины в размерах и по-

---

[1] См.: *Бринчук, М.М.* Экосистемный подход в праве //Экологическое право.– 2008.–№ 1.

[2] См.: *Орлов,В.* Природоресурсное законодательство Российской Федерации // Обозреватель. – 2009.– № 2. – Февраль.

рядке, установленных законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, за выдачу разрешений на выбросы и сбросы веществ и микроорганизмов в окружающую среду.

Анализ ряда примеров судебной практики в области охраны окружающей среды позволяет утверждать, что увеличение или уменьшение административных штрафов никоим образом не является инструментом, стимулирующим хозяйствующего субъекта к соблюдению норм и правил в области охраны окружающей среды.

Так, в соответствии со ст.1 Федерального закона от 10.01.2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» экологический контроль – это система мер, направленных на предотвращение, выявление и пресечение нарушения соответствующего законодательства, обеспечение соблюдения субъектами хозяйственной и иной деятельности требований, в том числе нормативов и нормативных документов, касающихся охраны окружающей среды[1].

В статье 3 этого Закона в качестве одного из принципов охраны окружающей среды приведен такой принцип, как «презумпция экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности». Другими словами, законодатель определяет, что любое лицо, осуществляя свою деятельность независимо от вида этой деятельности, является потенциальным нарушителем законодательства в области охраны окружающей среды. Такой тезис и одновременно имеющаяся судебно-административная практика по применению гл. 8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 года № 195-ФЗ «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» свидетельствуют об отсутствии именно той системы мер, которая закреплена в ст. 1 данного Закона[2]. Об этом свидетельствуют решения судов об отмене постановлений контрольно-надзорных органов о назначении административного наказания виновным лицам за совершенные нарушения в области охраны окружающей среды. Основаниями отмены соответствующих постановлений являются в основном процессуальные недоработки со стороны государственных органов, допускаемые в ходе административного производства по делам об административных правонарушениях.

Не менее значимым является применение Федерального закона от 26.12.2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Основным нормативно-правовым актом, регулирующим порядок контроля и надзора государственных органов, является Федеральный закон от 26.12.2008 года № 294-ФЗ «О защите

---

[1] См.: Федеральный закон от 10.01.2002 года № 7-ФЗ (ред. от 27.12.2009) «Об охране окружающей среды // Российская газета. – 2002.– 12 янв.– № 6.

[2] См.: Кодекс Российской Федерации «Об административных правонарушениях» от 30.12.2001 года № 195-ФЗ (ред. от 04.10.2010) // Российская газета.– 2001.– 31 дек.– № 256.

прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»[1].

Практика применения положений данного Закона вызывает не меньше споров, чем проводимая административная реформа МВД России. Так, закон, действие которого направлено на устранение административных барьеров и защиту прав юридических лиц, в случаях проведения проверок государственными органами противоречит «сам себе». Это касается проб и анализов, необходимых для решения вопроса о том, имеются или отсутствуют нарушения при обращении с отходами производства и потребления, а также охраны атмосферного воздуха.

В статье 15 упомянутого Закона подчеркнуто, что при проведении проверки должностные лица органа государственного контроля (надзора) не вправе без оформления протоколов брать пробы при обследовании объектов окружающей среды с целью исследований и испытаний. Однако в соответствии с установленным порядком протокол отбора пробы при обследовании объектов окружающей среды и т. п. составляется только в случае административного производства по делу как мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении (ст. 27.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ). Между тем действие закона не распространяется на административное расследование (ст.1). В связи с этим неясно, как обеспечить участие законного представителя проверяемого лица при составлении протокола отбора проб для разъяснения представителю прав и обязанностей, если представитель был уведомлен только о самом проведении проверки, а не о производстве отдельных процессуальных действий, осуществляемых в рамках действия Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Таким образом, необходимо совершенствовать государственное регулирование в области охраны окружающей среды путем приведения нормативно-правовой базы в соответствие с реалиями и нуждами населения. Необходимо выработать единый государственный концептуальный подход к развитию экономики страны и внедрению новых технологий в производство. Не маловажной остается и проблема управления негативным воздействием на природу.

Экологическая безопасность страны – это стратегически важное направление деятельности государства. Создание привлекательного инвестиционного климата в данной области, обеспечение рационального перераспределения природных ресурсов совместно с надлежащим контролем в этой сфере будут являться одним из ключевых решений проблем охраны окружающей среды и улучшения качества жизни населения.

---

[1] См.: Федеральный закон от 26.12.2008 года № 294-ФЗ (ред. от 30.07.2010) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Российская газета. – 2008. – 30 дек. – № 266.

По нашему мнению, необходимо дальнейшее улучшение экономических, правовых условий в целях повышения активности граждан в сфере реализации экологических прав и обязанностей, а также для модернизации системы нормирования в области охраны окружающей среды. Последнее относится к той ее части, которая касается перехода к нормированию, основанному на использовании эффективных (уже доступных) технологий; а также совершенствования правового регулирования организации государственного экологического управления.

Правовое поле экологической сферы создает базис для системы глобальной экологической безопасности. Экологическая сфера становится особым пространством, в котором государство защищает свои национальные интересы в области природопользования и обеспечения экологической безопасности.

Список литературы

Бринчук, М.М. Экосистемный подход в праве // Экологическое право.– 2008. – № 1.

Орлов,В. Природоресурсное законодательство Российской Федерации // Обозреватель. – 2009.– Февраль.

Цыкало, В. Деятельность ОБСЕ в области экономики и экологии» // Обозреватель.– 2008.– № 11.

Манкевич, И. Государственная экологическая экспертиза: новое в правовом регулировании // Юридический мир.– 2010.– Апрель.

© Стригунков М.Д., 2010

Р.Р. Салахутдинова

ОРГАНИЗАЦИЯ ТРУДА РАБОТНИКОВ АГРАРНОЙ СФЕРЫ: ПРОБЛЕМЫ И ПРОТИВОРЕЧИЯ

САЛАХУТДИНОВА Риля Ринатовна – кандидат социологических наук, докторант кафедры социологии РАГС (e-mail: rilia@mail.ru)

Аннотация. *На основе анализа результатов исследования организации труда работников аграрной сферы в Республике Башкортостан выявляются противоречия, оценивается состояние общественного и государственного управления организацией труда.*

Ключевые слова: *Организация труда, аграрная сфера, социально-трудовые отношения, управление организацией труда.*