

МИНОБРНАУКИ РОССИИ  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра конституционного и муниципального права

**Правовые основы деятельности Россельхознадзора в сфере охраны  
окружающей среды (на примере Саратовской области)**

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

Студентки 2 курса 262 группы  
направления (специальности) 40.04.01 Юриспруденции  
юридического факультета  
Саранцевой Маргариты Сергеевны

Научный руководитель  
доцент, канд. юрид. наук,

\_\_\_\_\_

Т.А. Дураев

Заведующий кафедрой конституционного и  
муниципального права  
профессор, д-р юрид. наук,  
Заслуженный юрист России

\_\_\_\_\_

Г.Н. Комкова

Саратов 2019 год

## Введение

**Актуальность темы.** В конце двадцатого века, в связи с произошедшими рыночными преобразованиями, в российском обществе происходят радикальные трансформации, которые сопровождаются формированием принципиально новых экономических отношений: развитие предпринимательской деятельности, появление новых форм собственности, появление новых субъектов экономических и правовых отношений, осуществление деятельности которых невозможно представить без контроля и надзора со стороны государства. Зачастую от деятельности данных субъектов зависит жизнь и здоровье населения, продовольственная и экономическая безопасность страны, экологическое и санитарно-эпидемиологическое состояние окружающей среды, безопасность дорожного движения, пожарная безопасность и другие сферы, непосредственно влияющие на деятельность человека. Органы исполнительной власти, реализуя свои контрольно-надзорные функции, обеспечивают законность в данных сферах.

Проблема обеспечения экологической безопасности населения является одной из наиболее важных в деятельности государства в современных условиях. Именно наличие благоприятной экологической обстановки является залогом высокого качества жизни населения. Экологическая обстановка оказывает влияние на ряд жизненно важных показателей, таких как качество воздуха, качество продуктов питания, воды и прочих неотъемлемых элементов повседневной жизни граждан РФ. Именно поэтому закрепление прав граждан в данной сфере происходит на уровне Основного закона государства – Конституции РФ, статья 42 которой гласит, что «каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением». Соответственно, ключевая обязанность государства в данной сфере – обеспечение благоприятной окружающей среды для граждан, осуществление

правотворческой деятельности, принятие прочих мер, в том числе контрольно-надзорных.

Сельское хозяйство является ключевой отраслью жизнедеятельности государства, оно обеспечивает продовольственную безопасность страны, играет важнейшую роль в экономическом развитии государства. Экологическая обстановка оказывает значимое влияние на развитие сферы сельского хозяйства. В целях обеспечения безопасности земель сельскохозяйственного назначения, сохранения устойчивого уровня развития аграрного производства, государство, через уполномоченные органы власти, осуществляет контроль и надзор в сфере сельского хозяйства. В Российской Федерации уполномоченным органом государственного контроля и надзора в аграрной сфере является Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (далее – Россельхознадзор).

Экологический кризис в настоящий момент поставлен в один ряд с такой угрозой мировой безопасности, как терроризм. Поэтому осуществление государственного контроля и надзора в рассматриваемой сфере является приоритетным направлением деятельности государства.

Слабые контроль и надзор (либо их отсутствие) нередко становятся причиной нарушения прав и свобод граждан, влекут значительный ущерб обществу и государству. Так, в результате допущения захламления земель сельскохозяйственного назначения, нарушения правил внесения удобрений, порчи земель нефтепродуктами, данная категория земель выводится из оборота, что ставит под угрозу продовольственную безопасность страны, что нарушает право граждан на благоприятную окружающую среду. Все эти и другие подобные проблемы наглядно подтверждают социальную значимость, а также необходимость эффективного надзора и контроля со стороны государства.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, формирующиеся в процессе реализации конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду.

**Предметом исследования** выступает нормативно-правовое регулирование полномочий Управления Россельхознадзора по Саратовской области в природоохранной сфере.

**Цель магистерской диссертации** состоит в проведении анализа нормативно-правовой базы, регулирующей осуществление Управлением Россельхознадзора по Саратовской области деятельности в сфере охраны окружающей среды, выявлении существующих законодательных пробелов и предложении возможных путей их устранения.

**Задачами данного исследования являются:**

- исследовать нормативно-правовое регулирование природоохранной сферы в РФ;
- рассмотреть основные органы государственной власти, осуществляющие полномочия в экологической сфере, а также механизмы их деятельности;
- изучить понятие, особенности, и проблемы реализации государственного экологического надзора на землях сельскохозяйственного назначения;
- оценить особенности практической реализации норм природоохранного законодательства на землях сельскохозяйственного назначения.

Основной упор в изучении проблем осуществления контрольно-надзорной деятельности и особенностей осуществления государственного контроля и надзора в Российской Федерации приходится на ряд ученых. Среди них С.И. Носова, Б.Д. Ключин, О.С. РаковаС.Б. Дмитриева, Л.П. Есипенко, А.А. Иванов, Л.А. Копенкина, Д.И. Сафаров и другие.

Нормативно-правовую основу исследования составили Конституция Российской Федерации, нормативно-правовые акты всех уровней власти, действующие акты СССР.

Структура исследования состоит из двух глав, в каждой из которых по два раздела. Первая глава называется: «Правовые гарантии реализации конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду». Она

включает следующие разделы: «Конституция РФ и профильное законодательство как гарант экологической безопасности государства» и «Основные механизмы государственного воздействия при реализации конституционных прав граждан в экологической сфере». Вторая глава называется: «Практическая реализация Россельхознадзором функции государственного контроля и надзора в сфере охраны окружающей среды (на примере Саратовской области)» и подразделяется на следующие разделы: «Государственный экологический надзор на землях сельскохозяйственного назначения: понятие, особенности, проблемы реализации» и «Возмещение вреда за экологические нарушения на землях сельскохозяйственного назначения».

**Новизна исследования.** В настоящее время в российской правовой науке слабо проработана и изучена тема контроля и надзора со стороны государства в области обеспечения экологических прав граждан на благоприятную окружающую среду. Слабая теоретическая разработка данной проблематики объясняет теоретическую значимость исследования, которая состоит в необходимости проведения анализа конституционных положений, регулирующих сферу обеспечения экологической безопасности государства через призму осуществления органами исполнительной власти контрольно-надзорной деятельности.

В настоящем исследовании рассмотрено нормативно-правовое регулирование экологической сферы, система публичных органов власти, реализующих природоохранные полномочия, рассмотрены особенности реализации конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду в сельскохозяйственной сфере, проблемы и предложены возможные пути их устранения.

**Положения, выносимые на защиту:**

- В России существует значительное количество нормативных актов, регулирующих отношения в экологической сфере. Данные акты различаются по уровню власти, на котором регулируются правоотношения, по структуре и

содержанию, некоторые нормы, содержащиеся в указанных нормативно-правовых актах, устарели, противоречат или дублируют друг друга.

Российское экологическое законодательство, беря свои истоки из конституционных норм, включает в себя множество разнообразных правовых источников, начиная с федеральных, заканчивая муниципальными актами. Присутствует некоторое многообразие нормативно-правовых актов при отсутствии единообразия их формирования, что создает потребность в применении зарубежного опыта систематизации законодательства в области защиты экологических прав граждан, в том числе посредством кодификации экологического законодательства.

- В сфере государственного земельного надзора законодательно закреплены причины и порядок изъятия земельных участков сельскохозяйственного назначения. Сложность реализации данной нормы для органа контроля заключается в том, что для изъятия участка необходимо подтверждение его нецелевого использования в течение трех лет. Однако механизм получения подтверждений неиспользования или нецелевого использования не проработан.

Существует сложность в правоприменении некоторых оснований для изъятия земель сельскохозяйственного назначения, так как изъятие земельного участка допускается после предварительного назначения административного наказания, при этом именно таких составов административного правонарушения в КоАП РФ нет.

Основаниями отказов судами в исках об изъятии земельных участков зачастую являются нарушения досудебного порядка, допущенные контрольно-надзорными органами, так как в некоторых случаях собственники земельных участков отклоняются от уведомлений о проведении проверочных мероприятий.

- В области государственного земельного надзора за землями сельскохозяйственного назначения органы местного самоуправления, осуществляющие муниципальный земельный контроль, являются важным

звеном в обеспечении экологической безопасности территорий. В настоящее время органы местного самоуправления не достаточно активны при осуществлении муниципального земельного контроля на землях сельскохозяйственного назначения, далеко не все из них формируют планы проведения плановых проверок, что является предпосылкой для развития неблагоприятной экологической обстановки. В этой связи требуется более детальная законодательная регламентация порядка осуществления муниципального земельного контроля.

- Согласно Земельному кодексу РФ, одним из обеспечительных механизмов охраны земель сельскохозяйственного назначения, является контрольно-надзорная деятельность в форме проверки, проводящейся уполномоченным органом. О проведении плановой проверки необходимо уведомить собственника или владельца земельного участка. Однако нередки ситуации, когда подконтрольный субъект злонамеренно не получает уведомление о проведении проверки, тем самым препятствуя проведению проверочных мероприятий. В этой связи требуется проработка процессуального механизма, который бы позволил не только наказать нарушителя, но и достичь главной цели – проверить состояние и целевое использование земельного участка.

### **Основное содержание работы**

**Во введении** обосновывается актуальность темы магистерской диссертации, определяется объект исследования, фиксируется предмет исследования, ставится цель и задачи исследования, определяется нормативная и теоретическая база магистерской диссертации, а также, формулируются основные положения, выносимые на защиту.

**Глава 1. «Правовые гарантии реализации конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду»** состоит из двух параграфов. В первом параграфе изучается нормативно-правовое регулирование экологической сферы России на федеральном, региональном

и местном уровнях. Разнообразие правовых источников, начиная с федеральных, заканчивая муниципальными актами, формирует широкую базу нормативно-правовых актов. В этой связи создается потребность в применении зарубежного опыта систематизации законодательства в области защиты экологических прав граждан, в том числе посредством кодификации экологического законодательства. Во втором параграфе рассматриваются механизмы государственного воздействия при реализации конституционных прав граждан в экологической сфере. Данные механизмы включают комплекс рычагов, таких как законодательное регулирование экологической сферы, формирование системы государственных органов, осуществляющих природоохранную деятельность, экологический мониторинг, контроль и надзор в экологической сфере на всех уровнях власти.

**Глава 2. Реализация Россельхознадзором функции государственного контроля и надзора в сфере охраны окружающей среды на практике (на примере Саратовской области)** состоит из двух параграфов. В первом параграфе автор анализирует особенности осуществления государственного экологического надзора на землях сельскохозяйственного назначения. Выделяется ряд проблем, усложняющих деятельность контрольно-надзорного органа на практике. Недостаточная разработанность правовой базы, низкая правовая сознательность граждан и хозяйствующих субъектов, а также сложности межведомственного взаимодействия формируют достаточно неблагоприятную ситуацию в экологической сфере. Для решения вышеуказанных проблем требуется более детальная проработка профильного законодательства в сфере экологического контроля и надзора, а также работа по формированию правосознания граждан, направленная на воспитание лояльности к окружающей природной среде и чувства ответственности за выполнение возложенных законом обязанностей. Во втором параграфе рассматриваются особенности исчисления вреда почвам как объекту окружающей среды. Автор отмечает, что вред, причиненный окружающей среде, не может быть устранен в полной

мере, и имеет далеко идущие экологические последствия, которые могут проявиться в будущем. В этой связи, возмещение вреда по утвержденным таксам и методикам является повышенной имущественной ответственностью, предусмотренной гражданским законодательством, которая устанавливается с учетом не только материального вреда, но и экологических потерь. Также автор приводит примеры судебной практики в части возмещения вреда землям сельскохозяйственного назначения.

**В заключении** подведены итоги исследования, представлены выводы по основным теоретическим и практическим результатам.

### **Заключение**

В системе продовольственной безопасности Российской Федерации Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору и ее территориальные управления занимают особое место, поскольку осуществляют государственный земельный надзор на землях сельскохозяйственного назначения. Защита данной категории земель от экологических нарушений – приоритетная задача данного органа, направленная на развитие сферы сельского хозяйства – важнейшей отрасли народного хозяйства страны.

Автором был проведен анализ нормативно-правовой базы, регулирующей осуществление Управлением Россельхознадзора по Саратовской области деятельности в сфере охраны окружающей среды. Также были выявлены существующие пробелы в законодательстве и предложены возможные пути их устранения.

В Российской Федерации признается важность окружающей природной среды, а также необходимость ее защиты от порчи в результате хозяйственной деятельности человека. Существует обширная нормативно-правовая база, регулирующая как экологическую сферу в целом, так и отдельные ее составные элементы в частности. Важной отличительной чертой экологического законодательства России является его

некодифицированность. В ходе написания работы установлено, что в силу растущей актуальности экологических проблем, для систематизации и унификации экологических норм необходима их кодификация.

В соответствии с разделением экологических норм по уровням власти – федеральные, региональные и местные, выделяют и органы власти соответствующих уровней. Деятельность органов власти разных уровней имеет соответствующую специфику. Если федеральные органы власти разрабатывают основы экологической политики, нормативно-правовую базу в данной сфере, то деятельность публичных органов регионального и местного уровней власти направлена, в первую очередь, на обеспечение бытовых экологических потребностей населения.

В настоящем исследовании были также проанализированы основные направления контрольно-надзорной деятельности на землях сельскохозяйственного назначения, возложенные на Россельхознадзор и его территориальные управления; изучены особенности практической реализации Управлением Россельхознадзора по Саратовской области полномочий в сфере обеспечения конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду.

В сфере государственного надзора и контроля на землях сельскохозяйственного назначения следует отметить следующее. Данная категория земель является важнейшим стратегическим ресурсом, роль которого закреплена в основах конституционного строя Российской Федерации. Сохранение данного ресурса для будущих поколений является важнейшей задачей государства.

Была рассмотрена нормативно-правовая база, регулирующая отношения в сфере защиты земель от экологических нарушений, а также выявлены основные проблемы данном направлении – пробелы в законодательстве, препятствующие осуществлению надзорной деятельности на максимально высоком уровне. Недостаточная регламентация порядка изъятия земель сельскохозяйственного назначения, отсутствие четкого нормативно-

правового регулирования порядка осуществления муниципального земельного контроля, наличие возможности у недобросовестных хозяйствующих субъектов отклоняться от проверочных мероприятий являются серьезными проблемами, препятствующими своевременному выявлению и пресечению экологических нарушений на землях сельскохозяйственного назначения, что негативным образом сказывается на реализации конституционных прав граждан в экологической сфере.

В целях обеспечения экологической безопасности страны обществу и государству необходимо осознавать значимость мероприятий по охране земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации от порчи, загрязнения, уничтожения плодородного слоя. Населению страны следует осознавать вредные последствия нарушения законодательства в области земельных отношений, которые могут негативно сказаться на урожайности продукции растениеводства, безопасности жизни и здоровья растений, животных и человека.

Судебная практика в части возмещения вреда землям сельскохозяйственного назначения налажена, ответственность хозяйствующих субъектов - достаточно высока, однако оценить ущерб экологическому равновесию в полной мере невозможно, и случившиеся нарушения земельного законодательства, даже после их устранения, могут долгое время сказываться на экологическом состоянии не только земель, но и окружающей природной среды в целом. В этой связи повышается значимость экологической грамотности, экологической ответственности граждан.

Таким образом, экологическая безопасность Российской Федерации, на страже которой стоит Россельхознадзор, является одним из ключевых факторов сохранения российской государственности и суверенитета, а также способствует эффективной реализации национальной продовольственной политики. Без ее неуклонного обеспечения невозможно повысить качество и стандарты жизни населения страны. Данное понятие включает в себя достижение достаточного обеспечения населения страны безопасными и

качественными продуктами питания, развитие отечественного агропромышленного комплекса, а также формирование благоприятной окружающей природной среды.