На правах рукописи

ГАНЮХИНА Оксана Юрьевна

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

12.00.06 – природоресурсное право; аграрное право;
экологическое право

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Саратов – 2007

Работа выполнена в Государственном образовательном учреждении
высшего профессионального образования
«Саратовская государственная академия права»

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор
ТИМОФЕЕВ Лев Александрович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
БРИНЧУК Михаил Михайлович
кандидат юридических наук,
КИЧИГИН Николай Валерьевич

Ведущая организация — **ГОУ ВПО Юридический институт Московского государственного университета путей сообщения (МИИТ)**

Защита состоится 18 апреля 2007 г. в 14 часов на заседании диссертационного совета Д 503.001.02 в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации по адресу: 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушкинская, д. 34.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Автореферат разослан «14» марта 2007 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук А.Чертков А.Н. Чертков

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Одной из злободневных проблем в России является проблема охраны окружающей среды, состояние которой находится на грани кризиса. По мнению диссертанта, в данной ситуации приобретают особое значение проблемы научной обоснованности и практической реализации экологического контроля. Указанный вывод основывается на изменениях экономического и политического характера, произошедших в России, и повлекших за собой реформы практически во всех областях общественной жизни, что привело, в том числе, к преобразованию системы органов исполнительной власти Российской Федерации, осуществляющих экологический контроль.

Экологический контроль – одно из наиболее применяемых организационно-правовых средств управления в деятельности органов исполнительной власти, призванных осуществлять охрану окружающей среды, обеспечивать рациональное использование природных ресурсов и предупреждать негативное воздействие на окружающую среду, содействовать сохранению равновесия и чистоты в существующих экосистемах, влиять на формирование в стране экологической политики.

Неблагоприятное состояние окружающей среды вызвано игнорированием очевидных экологических требований в угоду сиюминутным экономическим интересам, снижением эффективности работы государственных органов исполнительной власти в связи с проведением административных реформ, отсутствием нормативно-правового закрепления отдельных звеньев механизма реализации системы экологического контроля.

Указанные причины обусловили необходимость комплексного исследования проблем правового регулирования системы видов экологического контроля.

Государственный контроль в области охраны окружающей среды является приоритетным видом экологического контроля. В условиях административного реформирования российской государственности и совершенствования структуры федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный экологический контроль, приоритетными

становятся проблемы повышения эффективности контрольной деятельности, оптимизации их структуры, в том числе разграничение полномочий между территориальными органами федеральных органов исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ. В настоящее время отсутствует четкое нормативно-правовое разграничение объектов государственного экологического контроля, что приводит к увеличению случаев нарушения природопользователями требований природоохранного законодательства.

Известно, что основное негативное воздействие на окружающую среду оказывают предприятия, которые являются главными природопользователями – загрязнителями. Соблюдение экологических требований во многом зависит от организации производственного экологического контроля, который реализуется должностными лицами и (или) экологической службой предприятия. Действующее законодательство предусматривает отдельные требования по проведению производственного экологического контроля. Главными задачами экологической службы являются обеспечение снижения отрицательного воздействия предприятия на окружающую среду, соблюдение норм и правил, выполнение планов и мероприятий по охране окружающей среды, а также повышение экологической культуры работников.

В Федеральный закон от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды», в котором закреплено осуществление в Российской Федерации муниципального контроля в области охраны окружающей среды, в декабре 2005 г. были внесены изменения, направленные на совершенствование разграничения полномочий. В частности, упразднены положения, определяющие: статус субъекта муниципального экологического контроля, осуществляемого на территории муниципального образования; деятельность органов местного самоуправления по проверке соблюдения нормативных правовых актов в области охраны окружающей среды на местном уровне. В результате этого деятельность органов муниципального экологического контроля была сужена и в настоящее время носит в значительной степени декларативный характер. При этом муниципальные образования в значительной степени были лишены самостоятельности при организации и осуществлении муниципального экологического контроля на соответствующей территории.

Обязательность участия в деятельности по охране окружающей среды общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц является одним из принципов охраны окружающей среды Отсутствие официально утвержденного порядка проведения общественного контроля приводит к невозможности осуществления независимых проверок соблюдения экологического законодательства. Если проверяемые предприятия обоснованно отказывают представителям общественности в предоставлении документов и в доступе на объекты, то любые документы, составленные общественными представителями от своего имени, не имеют силы полноценных доказательств в административном или гражданском процессе. В этой связи, необходимо детализированное правовое регулирование указанных вопросов в ведомственных нормативных актах МПР РФ, Ростехнадзора.

Выбор темы и актуальность диссертационного исследования обусловлены необходимостью совершенствования форм и методов правового взаимодействия всех органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, субъектов хозяйственной деятельности, граждан и общественных объединений в решении вопросов охраны окружающей среды и предупреждения экологических правонарушений.

В научном плане актуальность избранной темы подтверждается детальной разработкой, научным и практическим анализом проблемы, которые будут способствовать повышению результативности правового регулирования отношений в области охраны окружающей среды и воплощения в жизнь требований природоохранного законодательства.

Степень разработанности темы оценивается неоднозначно. В настоящее время известны научные исследования, посвященные рассмотрению проблем правового регулирования отдельных видов системы экологического контроля. Это работы С.А. Боголюбова, А.К. Голиченкова, Н.И. Малышко (в рамках рассмотрения правового регулирования государственного экологического контроля); С.Ю. Королева Г.А. Ларионова, (по проблемам правового регулирования земельного контроля); Н.В. Кичигина (применительно к исследованию правовых проблем муниципального экологического контроля); М.И. Васильевой, В.Ф.Петренко (в рамках правового регулирования общественного экологического контроля); В.В. Круглова (исследование правовых проблем охраны

окружающей среды в промышленности). Наряду с этим существует реальная потребность в комплексном исследовании проблем правового регулирования экологического контроля в Российской Федерации с учетом результатов административных, правовых реформ и практики законотворчества.

Целью настоящего исследования является правовой анализ основных теоретических и практических проблем в области государственного, производственного, муниципального и общественного экологического контроля в условиях политических и социально-экономических преобразований, выработка рекомендаций и предложений, направленных на повышение эффективности осуществления экологического контроля.

В связи с этим поставлены следующие **задачи:**

– провести историко-правовой исследование возникновения, развития и закрепления экологического контроля в системе государственного управления в области охраны окружающей среды;

– исследовать понятие экологического контроля, определить его систему и специфику;

– систематизировать и классифицировать принципы, функции и формы экологического контроля;

– проанализировать правовые проблемы организации и осуществления государственного, производственного, муниципального и общественного экологического контроля;

– определить современную систему и структуру федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных в области государственного экологического контроля;

– сформулировать предложения, направленные на совершенствование действующего экологического законодательства, применяемого при осуществлении экологического контроля.

Объектом исследования выступают правоотношения по осуществлению государственного, производственного, муниципального и общественного экологического контроля.

В качестве **предмета исследования** выступают нормативно-правовые акты, регулирующие отношения по осуществлению государственного, производственного, муниципального и общественного экологического контроля; современная практика деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов

Российской Федерации, экологических служб и должностных лиц предприятий, органов местного самоуправления, общественных организаций и объединений; специальные правовые и иные исследования проблемы теории и практики экологического контроля.

Методологической основой диссертации послужили современные естественнонаучные и философские представления о взаимодействии общества и природы; конституционные основы экологической деятельности государства и органов исполнительной власти. В процессе работы диссертантом использовались общенаучные методы исследования (исторический, логический, анализ и синтез, абстрагирование и обобщение, комплексный подход и т.д.) и частнонаучные (формально-логический, сравнительного правоведения, моделирования).

Теоретической основой диссертации являются труды ученых в области общей теории государства и права (С.С. Алексеева, М.И. Байтина, А.В. Малько, Н.И. Матузова); административного и муниципального права (Ю.С. Адушкина, А.П. Алехина, Д.Н. Бахраха, А.А. Кармолицкого, Ю.М. Козлова, Н.М. Конина, О.Е. Кутафина, В.М. Манохина, М.С. Студеникиной, В.И. Фадеева, Е.В. Шориной); природоресурсного и экологического права (А.П. Анисимова, С.А. Боголюбова, М.М. Бринчука, М.И. Васильевой, А.К. Веселова, Н.Д. Вершило, Ю.Е. Винокурова, А.К. Голиченкова, О.Л. Дубовик, Ю.Г. Жарикова, И.П. Игнатьевой, А.И. Казанника, Н.В. Кичигина, О.С. Колбасова, В.В. Круглова, Г.А. Ларионова, Э.С. Навасардовой, В.В. Петрова, Т.В. Петровой, С.Н. Русина, А.Я. Рыженкова, Л.А. Тимофеева, А.Е. Черноморца, Г.В. Чубукова и других).

Научная новизна диссертационного исследования заключается в проведении комплексного исследования проблемы организации и осуществления государственного, производственного, муниципального и общественного экологического контроля в новых экономических, политических, организационных и правовых условиях. Результатом исследования является формулирование научно обоснованных предложений, направленных на повышение эффективности проведения экологического контроля в Российской Федерации.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Предмет контроля в области охраны окружающей среды и предмет надзора за охраной окружающей среды – специальные, обособленные организационным и правовым обеспечением виды деятельности.

Диссертант под предметом контроля в области охраны окружающей среды понимает деятельность подконтрольных субъектов по фактическому исполнению законов по охране окружающей среды, подзаконных нормативных актов, инструкций, правил, нормативов и стандартов по охране окружающей среды, а также количественные и качественные результаты этой деятельности, целесообразность выбора средств и способов выполнения ими своих природоохранных обязанностей.

Предметом надзора за охраной окружающей среды является исключительно исполнение экологического законодательства органами власти, управления и контроля, соблюдения ими, а также коммерческими и некоммерческими организациями гарантированных законом прав человека на благоприятную окружающую среду, в том числе, при издании эколого-правовых актов. Надзорным органом оценивается деятельность, правовые акты поднадзорных субъектов только с точки зрения законности и соответствия экологическим требованиям.

2. Предложено научное обоснование совершенствования взаимодействия органов Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (природоресурсный контроль) и Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (экологический контроль). Диссертант предлагает выстраивать такое взаимодействие путем проведения совместных совещаний; разработки совместных планов по осуществлению государственного контроля в области охраны окружающей среды; проектов законодательных и нормативных правовых актов; совместных проверок соблюдения экологических требований, которое подлежит закреплению в конкретном нормативном акте, что приведет к эффективному осуществлению государственного контроля в области охраны окружающей среды, улучшению состояния окружающей среды в России (например, Административный регламент по осуществлению федерального государственного экологического контроля).

3. Предлагаются научные рекомендации по разграничению полномочий при осуществлении государственного экологического контроля между территориальными органами федеральных органов исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по следующим направлениям:

1) заключение соглашений о передаче полномочий по осуществлению государственного экологического контроля органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации территориальным органам федеральных органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды, за счет бюджетных средств субъектов Российской Федерации;

2) определение перечня (реестра) федеральных объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю и перечня (реестра) региональных объектов, подлежащих государственному экологическому контролю субъектов Российской Федерации;

3) разграничение объектов в зависимости от формы собственности: а) подконтрольными объектами территориальных органов федеральных органов исполнительной власти являются ФГУПы, ФГУ, ГУПы, НИИ, военные части; б) подконтрольными объектами органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации – МУПы, ООО, ОАО, ЗАО, соответственно.

4. Сформулировано авторское определение производственного экологического контроля, которое должно получить законодательное закрепление. Предлагается рассматривать производственный экологический контроль как комплекс работ, осуществляемых управомоченными должностными лицами и (или) экологической службой природопользователя, связанных с проверкой выполнения конкретным природопользователем требований природоохранительного законодательства в процессе производственной деятельности. Экологическая служба природопользователя рассматривается как совокупность структурных подразделений в системе органов управления предприятием, иных подразделений, осуществляющих деятельность в области охраны окружающей среды и использованию природных ресурсов (в том числе производственный экологический контроль).

5. Обосновывается целесообразность правовой оптимизации деятельности органа муниципального экологического контроля. Анализ действующего законодательства позволил диссертанту сделать вывод о том, что деятельность органа муниципального экологического контроля необоснованно сужена и носит в современный период декларативный характер, не позволяя рассматривать его в качестве полноправного самостоятельного органа, способного организовывать и осуществлять

муниципальный экологический контроль на территории муниципального образования. Диссертант приходит к выводу, что в федеральном законодательстве муниципальный экологический контроль предусмотрен как вид системы экологического контроля, который на практике не обеспечивается соответствующим механизмом реализации.

6. Диссертантом аргументирована необходимость правового регулирования порядка и условий проведения проверок соблюдения законодательства в области охраны окружающей среды общественными организациями. Диссертантом предлагается следующий порядок организации и проведение проверок:

1) принятие решения о необходимости проведения проверки;

2) формирование комиссии состоящей из общественных инспекторов по охране окружающей среды;

3) информирование органов государственного и муниципального экологического контроля о проведении проверки;

4) информирование субъекта хозяйственной и иной деятельности о проведении проверки;

5) разработка плана проверки;

6) проведение проверки соблюдения законодательства в области охраны окружающей среды;

7) составление акта по результатам проверки;

8) в случае выявленных нарушений экологического законодательства предоставление акта проверки в органы государственного и муниципального экологического контроля;

9) принятие решения органами государственного и муниципального экологического контроля об объекте проверки и о должностных лицах, допустивших нарушение экологического законодательства;

10) информирование общественной организации о принятом решении органами государственного и муниципального экологического контроля.

7. В настоящее время существующая совокупность правовых средств не обеспечивает эффективного осуществления экологического контроля, в связи с чем возникают следующие проблемы: дублирование полномочий как между федеральными органами исполнительной власти, так и между ними и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также органами местного самоуправления; отсутствие нормативно закрепленного

порядка осуществления общественного экологического контроля; отсутствие механизма реализации муниципального экологического контроля. По мнению диссертанта, назрела реальная необходимость принятия Федерального закона «Об экологическом контроле», который позволит упорядочить отношения в области экологического контроля. Наряду с этим будут устранены и иные правовые коллизии в этой области, что позволит повысить эффективность экологического контроля и одновременно упростить взаимодействие между субъектами экологического контроля. В законе должны содержаться императивные нормы, регламентирующие порядок проведения и осуществления государственного, производственного, муниципального и общественного экологического контроля.

Теоретическое и практическое значение диссертации заключается в том, что идеи, выводы и предложения, содержащиеся в работе, могут быть использованы для дальнейшего развития научных исследований системы экологического контроля, а также применены при разработке совокупности мер по обеспечению благоприятного состояния окружающей среды.

Полученные результаты могут служить теоретической базой для совершенствования экологического контроля, разработки пакета соответствующих законодательных и иных нормативно-правовых актов, а также при решении вопросов разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ. Итоговые выводы диссертационного исследования могут быть использованы в учебном процессе при чтении лекций, проведении практических занятий по курсу «Экологическое право», при разработке и чтении спецкурса «Правовое регулирование экологического контроля в Российской Федерации», при разработке методических пособий для практических работников органов исполнительной власти.

Апробация результатов диссертационного исследования. Предложения и основные выводы апробированы диссертантом в вузах юридического профиля при чтении лекций и проведении практических занятий, а также изложены в учебно-методических разработках и обсуждены на практических конференциях.

Так, основные выводы и предложения, содержащиеся в диссертационном исследовании, нашли отражение в опубликованных автором научных статьях и выступлениях на научно-практических

конференциях: Международной научно-практической конференции: «Конституция Российской Федерации и современное законодательство: проблемы реализации и тенденции развития», посвященной 10-летию Конституции РФ (Саратов, 2003); Международной научной конференции «Татищевские чтения: актуальные проблемы науки и практики» (Актуальные проблемы экологии и охраны окружающей среды. Тольятти, 2004); IV Всероссийской научно-практической конференции «Проблемы исполнения экологического и земельного законодательства в Российской Федерации» (Пенза, 2005); XI Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы экологического, земельного права и законодательства» (СОФРИНО-11) (Москва, 2005); Международной научно-практической конференции «Право собственности на природные ресурсы и эффективность природопользования» (Москва, 2006).

Структура диссертации состоит из введения, двух глав, включающих семь параграфов, заключения, списка нормативных актов и литературы, трех приложений.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность избранной темы диссертации, излагаются цели и задачи; определяются объект и предмет исследования, его методологическая и теоретическая основы, аргументируются научная новизна и положения, выносимые на защиту; раскрываются теоретическая и практическая значимость результатов исследования; описывается их апробация и излагается информация о структуре диссертации.

В первой главе «Теоретические основы экологического контроля» исследуются ряд теоретических вопросов, касающихся возникновения экологического контроля, анализа его понятия, систематизации принципов, функций и форм. Глава состоит из трех параграфов.

В первом параграфе «История возникновения и развития экологического контроля в системе государственного управления в области охраны окружающей среды» рассматривается исторический процесс формирования и развития системы экологического государственного управления, а также зарождение и развитие экологического контроля.

В научных исследованиях неоднократно рассматривались вопросы исторического анализа и оценки многочисленных структур государства, которые выполняли функцию экологического контроля (А.К. Голиченков, Т.Е. Новицкая, С.В. Чиркин, М.М. Бринчук). Вместе с тем, научные поиски указанных авторов ограничивались временными периодами развития государственного управления в области охраны окружающей среды начиная с Русской Правды по 1992 г. По мнению диссертанта, более глубокий анализ исторического материала позволяет сформировать шесть этапов возникновения и развития экологического контроля в системе государственного управления в области охраны окружающей среды, датируемых периодами, начиная с ранней феодальной раздробленности Русского государства до настоящего времени. При этом диссертантом принимаются во внимание такие факторы как: конкретно-историческая обстановка; развитие внутреннего и внешнего рынков реализации природных ресурсов; формы собственности на природные ресурсы; социально-экономические, политические и административные преобразования, проводимые государством.

Первый этап включает в себя период ранней феодальной раздробленности, когда природные ресурсы рассматривались человеком исключительно как пищевые. Появившиеся в этот период правила и ограничения, выражали осознание единства человека и природы: обожествление природных явлений, зверей, птиц, носили природоохранный характер и явились предпосылкой к зарождению экологического контроля впоследствии. Второй этап становления, формирования системы государственного управления (феодальный XVI–XVIII вв.) связан с монополизацией природных ресурсов, закрепляющей неприкосновенность государственной и княжеской собственности, когда органы управления (Берг– и Мануфактур коллегии) осуществляли государственное регулирование вопросов добычи и охраны природных богатств. Государственные чиновники были наделены полномочиями контроля за добычей полезных ископаемых, борьбы с лесными пожарами, соблюдением санитарных правил при размещении и функционировании фабрик и заводов, охраны окружающей среды в городах. Рассматриваемый период характеризуется возникновением и развитием контроля в области охраны

окружающей среды путем установления государством специальных правовых норм.

Третий этап в развитии и формировании системы государственного управления наступил после 1917 г. и продолжался до 1984 г. Советский период был основополагающим этапом в формировании системы исполнительных органов СССР, осуществляющих экологическое управление. В этот период были предприняты попытки формирования природоохранного органа. В развитии системы природоохранных органов в этот период выделяется три этапа: децентрализация, характеризовавшаяся передачей функций управления природопользованием и охраной природы местным органам власти; централизация: а) на уровне хозяйственных наркоматов и ВСНХ; б) путем создания специального органа управления при Наркомпросе (1919–1923 гг.), при ВЦИК СССР и при СНК СССР. Государство, как основной собственник природных ресурсов и основной производитель материальных благ, уделяло максимум внимания увеличению производства, а охрана природных ресурсов и объектов природы в этом случае отодвигалась на второй план. Производственные задачи решались за счет хищнической эксплуатации природных ресурсов, следствием чего являлось негативное воздействие на окружающую среду. Все факты нарушения природоохранного законодательства свидетельствовали о необходимости создания органа, в полномочия которого входил бы контроль в области охраны природных ресурсов.

Четвертый этап развития экологического контроля в системе государственного управления в области охраны окружающей среды, датируется 1985–1992 гг. (период перестройки). В 1988 г. была предпринята попытка создания Государственного комитета СССР по охране природы (Госкомприрода СССР). Образование указанного комитета должно было привести к сокращению количества органов, контролирующих природу. В результате чего, многие министерства теряли контроль над эксплуатируемыми природными богатствами, что вызывало сопротивление «заинтересованных» министерств и ведомств.

Пятый период развития экологического контроля в системе государственного управления в области охраны окружающей среды диссертантом определен с 1992 г. по 2003 г. К 1991 г. система органов управления и контроля за природопользованием и охраной окружающей

среды, существовавшая на уровне Союза в количественном отношении почти полностью восстановилась. Государственный комитет СССР по охране природы был упразднен, а вместо него образовано Министерство природопользования и охраны окружающей среды. Впоследствии данное министерство было преобразовано в Министерство экологии и природных ресурсов РФ, которое, в свою очередь, было реорганизовано в Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов.

Затем были образованы Министерство природных ресурсов РФ и Государственный комитет РФ по охране окружающей среды (Госкомэкология), что, по мнению автора, было, несомненно, правильным решением. Министерство определяло порядок природопользования, Комитет осуществлял экологический контроль за охраной природных ресурсов. Длительный процесс реформирования был завершен созданием самостоятельного, специально уполномоченного государственного органа в области охраны окружающей среды, осуществляющего экологический контроль, который был ликвидирован при создании Министерства природных ресурсов Российской Федерации в 2000 г. Министерство природных ресурсов РФ стало обладателем функций по управлению природными ресурсами и осуществлению государственного контроля в области охраны окружающей среды.

Шестой этап развития экологического контроля начался в 2004 г. В настоящее время осуществление государственного контроля в области охраны окружающей среды возложено на: Федеральную службу по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор), в структуре МПР РФ и Федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор), руководство которой осуществляет Правительство Российской Федерации. Сферы полномочий в области экологического контроля этих органов разделены: первый осуществляет экологический контроль в сфере природопользования; второй – в сфере охраны окружающей среды.

Диссертант исходит из позиции, что рассмотрение возникновения и развития экологического контроля в системе управления в области охраны окружающей среды на исторических этапах существования нашего государства, выявление позитивных и негативных сторон такой

деятельности, позволит на научной основе изложить рекомендации по дальнейшему совершенствованию системы видов экологического контроля.

Во втором параграфе «Понятие и система экологического контроля» исследованы точки зрения ученых на понятие «экологический контроль» и определена его система.

В.В. Петров определяет экологический контроль как проверку соблюдения предприятиями, учреждениями, организациями, т.е. всеми хозяйствующими субъектами и гражданами требований по охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности общества. Б.В. Ерофеев считает, что экологический контроль – это способ организационно-правового обеспечения рационального экологопользования и сохранности экологической системы, представляющий собой активное вмешательство по фактам выявленных отклонений на предмет их устранения.

По мнению С.А. Боголюбова, экологический контроль является важным звеном организационно-правового механизма охраны окружающей среды. В задачи экологического контроля входят наблюдение за состоянием и изменениями окружающей среды, проверка соблюдения требований экологического законодательства и нормативов качества окружающей среды, выполнения мероприятий по рациональному использованию природных ресурсов и оздоровлению окружающей среды. По мнению диссертанта, данное суждение необходимо поддержать в части рассмотрения всех стадий экологического контроля в совокупности. Вместе с тем, нельзя согласиться с определением контроля как способа организационно-правового механизма, которое лишено самостоятельности (как и у Б.В. Ерофеева). В работах указанного автора также просматривается отождествление экологического контроля с экологическим мониторингом. Ошибочность такой позиции заключается в том, что экологический мониторинг является самостоятельным, обособленным механизмом, и одной из функций государственного управления в области охраны окружающей среды.

Диссертант учитывает все рассмотренные точки зрения ученых по определению «экологический контроль» и разделяет мнения А.К. Голиченкова и М.М. Бринчука, по указанному вопросу.

По мнению диссертанта, различие подходов к понятию «экологический контроль» обусловлено многими факторами: во-первых, недостаточное

нормативно-правовое регулирование контроля в области охраны окружающей среды, следствием чего является отождествление в нормативных правовых актах понятий «контроль и надзор в области охраны окружающей среды»; во-вторых, отсутствие четкой сформулированной концепции контрольной деятельности, вообще, и экологической, в частности; в-третьих, не определена система экологического контроля.

Механизм экологического контроля включает: наблюдение за функционированием подконтрольных субъектов, выполнение ими экологических норм и правил, получение объективной информации о состоянии природных объектов; анализ собранной информации, выявление тенденции, причин нарушений; принятие мер по выявленным нарушениям; учет конкретных нарушений, исследование их причин и условий; пресечение противоправных действий; выявление виновных, привлечение к ответственности. Для реализации указанных элементов механизма необходимо наличие законодательства, регламентирующего порядок проведения, порядок ограничения, приостановления и прекращения деятельности объектов хозяйственной и иной деятельности, в случаях нарушения природоохранного законодательства, структуры и полномочий контролирующих органов, установления предмета и пределов контроля и т.д.

Федеральный закон от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды» впервые закрепляет понятие контроля в области охраны окружающей среды (экологический контроль) как систему мер, направленных на предотвращение, выявление и пресечение нарушений законодательства в области охраны окружающей среды, обеспечение соблюдения субъектами хозяйственной и иной деятельности требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды.

По мнению диссертанта, в названном федеральном законе понятия «контроль в области охраны окружающей среды» и «экологический контроль» определены как синонимы. Автор по этому вопросу разделяет мнение Н.В. Кичигина, что контроль в области охраны окружающей среды и экологический контроль не тождественны, а соотносятся как общее и частное, т.е. первый включает в себя второй, помимо которого в понятие контроля в области охраны окружающей среды входит и природоресурсный контроль (контроль за охраной и использованием отдельных природных ресурсов).

Анализ действующего законодательства свидетельствует о необходимости принятия специального комплексного нормативно-правового акта об экологическом контроле. Аргументом в пользу такого вывода является проект Федерального закона «Об экологическом контроле», разрабатываемый Комитетом по экологии Государственной Думы РФ. Следует отметить, что экологический контроль обладает особенностями в процессе его организации и осуществления. Деятельность федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих экологический контроль, должна быть четко определена нормативным актом. По мнению диссертанта, чтобы обеспечить четкое правовое регулирование предмета, пределов, объектов и видах экологического контроля целесообразно принять Федеральный закон «Об экологическом контроле».

Указанный федеральный закон позволит решить следующие задачи:

– сохранение благоприятной окружающей среды за счет предотвращения и прекращения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду;

– создание правовых механизмов для реализации последовательной экологической контрольной деятельности федеральных органов исполнительной власти;

– закрепление всех видов экологического контроля: государственного, производственного, муниципального и общественного;

– определение порядка организации и осуществления каждого из видов экологического контроля, установление принципов и форм их взаимодействия;

– упорядочение отношений в области экологического контроля, в том числе ликвидация дублирования полномочий, как между федеральными органами исполнительной власти, так и между ними и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также органами местного самоуправления;

– разграничение функций экологического контроля и надзора.

Таким образом, будут устранены и иные правовые пробелы в этой области, что позволит повысить эффективность экологического контроля и одновременно упростить взаимодействие между субъектами экологического контроля.

Анализ соотношения контроля в области охраны окружающей среды и надзора за охраной окружающей среды, позволил диссертанту разграничить и определить предмет этих понятий, которые вынесены на защиту. С учетом разработанного общего понятия контроля в области охраны окружающей среды, наличия видов экологического контроля и специфики экологической контрольной деятельности федеральных органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды, диссертант рассматривает контроль в области охраны окружающей среды как целостную трехзвенную систему:

– мер, направленных на предотвращение, выявление и пресечение нарушения законодательства в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, обеспечение соблюдения субъектами хозяйственной и иной деятельности требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды путем осуществления экологического и природоресурсного контроля;

– компетентных федеральных органов власти, органов исполнительной власти субъектов Российской федерации, органов местного самоуправления;

– видов экологического контроля (государственного, производственного, муниципального и общественного).

В третьем параграфе автор рассматривает, систематизирует и классифицирует принципы, функции и формы экологического контроля.

Экологический контроль осуществляется на основе общих и специальных принципов. При этом диссертант отмечает, что принципы контроля в области охраны окружающей среды – это законодательные начала, идеи, и требования, на основе которых строятся отношения, возникающие в процессе деятельности органов исполнительной власти, осуществляющие государственный контроль в области охраны окружающей среды; органов местного самоуправления и общественных объединений, реализующие соответственно муниципальный и общественный экологический контроль с одной стороны, и природопользователями с другой.

Общие принципы экологического контроля: законность управления; комплексный подход к решению вопросов природопользования и охраны окружающей среды; сочетание бассейнового и административно-территориального принципа организации управления природопользованием и охраной окружающей среды; разделение хозяйственно-эксплуатационных и

контрольно-надзорных функций при организации деятельности органов исполнительной власти. Особенности осуществления экологического контроля отражены в следующих ***специальных*** принципах: 1) преодоления множественности контрольных органов; 2) иммунитета хозяйственной деятельности органов контроля; 3) независимости органов контроля от подконтрольных организаций; 4) самоконтроля предприятий; 5) приоритета предупредительного экологического контроля; 6) информационного, научного и кадрового обеспечения экологического контроля; 7) разграничения функций государственного экологического контроля и функций хозяйственного использования природных ресурсов; 8) контроля результатов экологической деятельности; 9) открытости и доступности обязательных экологических требований для юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и иных субъектов; 10) законности; 11) получения достоверной информации о состоянии окружающей среды и др.

Функции контроля в области охраны окружающей среды – это основные направления экологической контрольной деятельности уполномоченного федерального органа исполнительной власти, определяемые исходя из основных задач, и реализуемые в пределах установленной компетенции. Функции делятся на: регулятивные и охранительные. В свою очередь, регулятивные функции в зависимости от сфер и задач реализации могут быть подразделены на: нормотворческую функцию, предупредительную функцию, функцию планирования, функцию координации, информационную функцию, разрешительную функцию.

Экологический контроль осуществляется в следующих формах: интегрированный, комплексный, дифференцированный, предварительный (предупредительный), текущий, последующий, карательный.

Вторая глава «Правовое регулирование системы видов экологического контроля» состоит из четырех параграфов и посвящена анализу правовых проблем организации и осуществления государственного, производственного, муниципального и общественного экологического контроля.

В первом параграфе «Правовые основы современного государственного экологического контроля» рассматривается действующая система и структура федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих

охрану окружающей среды, с учетом проводимых административных преобразований. В юридической науке органы исполнительной власти, осуществляющие государственный контроль в области охраны окружающей среды, подразделяются на органы общей и специальной компетенции.

Государственный **общий** экологический контроль осуществляется Президентом РФ, Федеральным Собранием РФ, Правительством РФ, представительными и исполнительными органами власти субъектов РФ. Указанные органы государственной власти определены в группу общей компетенции потому, что решение вопросов охраны окружающей среды не является их специальной и единственной функцией, а осуществляется наряду с решением иных государственных полномочий.

Государственный **специальный** экологический контроль осуществляют федеральные органы исполнительной власти в области охраны окружающей среды. К федеральным органам исполнительной власти **специальной** компетенции относятся органы созданные исключительно для осуществления экологического контроля. В настоящее время действует система федеральных органов исполнительной власти, которые устанавливают определенные требования, ограничения, нормативы, в соответствующей сфере деятельности и контролируют их соблюдение.

Традиционно федеральные органы исполнительной власти в области охраны окружающей среды по объему и характеру полномочий подразделяют на три группы: комплексные, отраслевые, функциональные. Комплексные органы выполняют все задачи или блок природоохранных задач. В частности, к ним относятся: МПР России; МЧС России, Государственная противопожарная служба (МЧС России); Росгидромет; Роспотребнадзор (Минздравсоцразвития России). Отраслевые органы сосредотачивают внимание на охране отдельных природных объектов. Полномочия отраслевых федеральных органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды осуществляют: Россельхознадзор (Минсельхоз России); Роснедвижимость (Минэкономразвития России). Функциональные органы выполняют одну или несколько родственных функций в отношении всех природных ресурсов. Таковыми являются следующие федеральные органы исполнительной власти: МВД России; Пограничные органы ФСБ РФ; Минпромэнерго России.

В результате проведения административной реформы федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных Правительством Российской Федерации организовывать и осуществлять федеральный государственный экологический контроль, созданы Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) и Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор).

Анализ полномочий данных федеральных органов исполнительной власти позволил определить, что Росприроднадзор осуществляет государственный природоресурсный контроль; Ростехнадзор – государственный экологический контроль. Представляется, что полномочия этих органов трудно разграничить, следовательно, контрольную деятельность Росприроднадзора и Ростехнадзора целесообразнее выстраивать на основе взаимодействия, основные направления которого вынесены на защиту.

Длительные административные преобразования ослабили государственное управление в области охраны окружающей среды, в том числе снизилась эффективность государственного экологического контроля. В последнее время государственный экологический контроль является предметом пристального внимания не только федеральных органов исполнительной власти, но и Генеральной прокуратуры РФ. Указанные органы справедливо отмечают, что часть проблем по осуществлению государственного контроля возникает и из-за несовершенства законодательной базы.

Федеральным законом от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды» территориальные органы федеральных органов исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации наделены полномочиями по осуществлению государственного контроля в области охраны окружающей среды. В связи с этим, возникает объективная необходимость разграничения полномочий по осуществлению государственного экологического контроля. Диссертантом излагаются научно обоснованные варианты разграничения указанных полномочий.

Второй параграф «Организация и осуществление производственного экологического контроля» посвящен исследованию организации и осуществлению производственного экологического контроля. Анализ

законодательства позволил сделать вывод о том, что в нем предусмотрены отдельные требования по проведению производственного экологического контроля.

В настоящее время отсутствует специальный акт о порядке проведения и осуществления производственного экологического контроля. Указанный пробел может быть восполнен в содержании Федерального закона «Об экологическом контроле».

Отмечается, что деятельность каждого предприятия определяется его правами и обязанностями по охране окружающей среды, которые подразделяются на две группы. Первая включает права и обязанности предприятия в области природопользования, в частности по пользованию землей, водами, недрами, лесами и т.д., которые конкретизируются в актах природоресурсного законодательства. Они реализуются с соблюдением предусмотренных в законодательстве экологических требований, в связи с чем у предприятия возникают соответствующие обязанности.

Вторую группу образуют права и обязанности, касающиеся непосредственно его природоохранной деятельности: по планированию природоохранных мероприятий, совершенствованию технологий производства, экономическому стимулированию, подготовке кадров и повышению их квалификации, учету и отчетности в области охраны окружающей среды. Соблюдению как первой, так и второй группы прав и обязанностей предприятий должен способствовать производственный экологический контроль в области охраны окружающей среды.

Производственный экологический контроль проводится предприятиями, организациями, учреждениями конкретных ведомств, другими юридическими лицами независимо от форм собственности, и физическими лицами (далее – природопользователи), осуществляющими любые виды деятельности, в результате которой происходит загрязнение атмосферного воздуха, образование отходов, сточных вод. Природопользователи осуществляют хозяйственную деятельность в соответствии с конкретными требованиями природоохранного законодательства. Обязательные основные требования, предъявляемые к продукции, процессам ее производства, эксплуатации, хранению, перевозке, реализации и утилизации, содержатся в ведомственных нормативных правовых актах и нормативно-технических документах: государственных и отраслевых стандартах (ГОСТах, ОСТах),

строительных нормативах и правилах (СНиПах, СП и др.), санитарных нормативах и правилах (СаНПиНах, СанП), руководящих документах (РД), методических указаниях (МУ) и прочих.

Производственный экологический контроль – система мероприятий, проводимых на объектах хозяйственной и иной деятельности. Он осуществляется за счет собственных средств природопользователя, а также может субсидироваться и из иных источников. На уровне конкретного природопользователя производственный экологический контроль осуществляется на основе Положения о производственном экологическом контроле, которое разрабатывается природопользователем с учетом требований экологического законодательства.

Анализ целей, основных задач, и объектов производственного экологического контроля позволил диссертанту определить его специфику, которая заключается в обеспечении охраны окружающей среды и экологической безопасности посредством соблюдения природопользователями экологических требований, нормативов и нормативных документов в области охраны окружающей среды, а также мер, направленных на предотвращение, выявление и пресечение нарушений законодательства.

Диссертант определяет производственный экологический контроль как комплекс работ, осуществляемых управомоченными должностными лицами и (или) экологической службой природопользователя, связанных с проверкой выполнения конкретным природопользователем требований природоохранительного законодательства в процессе производственной деятельности. В свою очередь, экологическая служба природопользователя – это совокупность структурных подразделений в системе органов управления предприятием, иных подразделений, осуществляющих деятельность в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов, в том числе производственный экологический контроль.

Третий параграф «Правовые проблемы реализации муниципального экологического контроля» посвящен вопросам организации и осуществления муниципального экологического контроля. В настоящее время можно говорить о системе правового регулирования природоохранной деятельности органов местного самоуправления, которая включает в себя федеральное

законодательство, законодательство субъектов Российской Федерации и нормативные правовые акты органов местного самоуправления.

Общие положения о полномочиях органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды как комплексного объекта закреплены в Федеральном законе от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды», Федеральном законе от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральном законе от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также в соответствующих законах субъектов РФ. Диссертантом поддерживается мнение, что органы местного самоуправления наделены природоохранными полномочиями, представляющими собой совокупность прав и обязанностей этих органов по осуществлению деятельности, направленной на сохранение и восстановление окружающей среды, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на эту среду и ликвидацию последствий такого рода деятельности.

С 1 января 2009 г. в полном объеме вступит в силу Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В декабре 2005 г. в указанный федеральный закон были внесены изменения, которые не предусматривают организацию и осуществление муниципального экологического контроля объектов производственного и социального назначения на территории муниципального района, а также в Федеральный закон от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды», направленные на совершенствование разграничения полномочий. В частности, упразднены положения определяющие: статус субъекта муниципального экологического контроля, осуществляемого на территории муниципального образования; деятельность органов местного самоуправления по проверке соблюдения нормативных правовых актов в области охраны окружающей среды на местном уровне.

В результате этого деятельность органа муниципального экологического контроля была сужена и в настоящее время носит в значительной степени декларативный характер. При этом муниципальные образования в большей степени были лишены самостоятельности при организации и осуществлении муниципального экологического контроля на соответствующей территории.

В связи с этим, реализация муниципального экологического контроля сталкивается с существенными затруднениями. Представляется необходимым восполнить этот пробел. Диссертант полагает, что законодателю целесообразно вернуться в ближайшей перспективе к рассмотрению вопроса об отмене указанных изменений законодательства. Такая корректировка действующего законодательства пополнит практику позитивной деятельности законодателя в отношении расширения полномочий органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды, предусмотренных в ст. 7 Федерального закона от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды».

В федеральном законодательстве муниципальный экологический контроль предусмотрен как вид системы экологического контроля, однако на практике механизм его реализации не предусмотрен. Диссертант усматривает причины сложившегося положения в следующем: укреплении вертикали органов государственной власти; нежелании органов государственной власти взаимодействовать с органами местного самоуправления и участвовать в судьбе муниципального образования; дефиците местного бюджета.

Диссертант считает, что необходимо закрепить на федеральном уровне полномочия органа местного самоуправления как независимого органа экологического контроля, объекты контроля на подведомственной территории и порядок его осуществления.

Четвертый параграф «Правовое регулирование общественного экологического контроля» посвящен проблемам организации и осуществления общественного экологического контроля. Исторический анализ становления понятийного аппарата общественного экологического контроля и развития законодательных основ его осуществления свидетельствует об отсутствии в России нормативного акта, регламентирующего организацию и осуществление общественного экологического контроля. В связи с этим граждане и общественные объединения не в состоянии эффективно реализовать лишь провозглашенное в ст. 68 Федерального закона от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды» право общественного экологического контроля.

Обязательность участия в деятельности по охране окружающей среды общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц является одним из принципов охраны окружающей среды Диссертантом высказывается мнение о том, что отсутствие утвержденного

порядка проведения общественного контроля создает для указанных субъектов значительные трудности в осуществлении независимых проверок соблюдения экологического законодательства.

В обоснование своей позиции диссертант приводит следующие аргументы. Во-первых, отсутствие необходимого количества желающих заниматься общественным контролем. В нашем обществе возникает падение престижа общественной (неоплачиваемой) работы вообще, и экологической деятельности, в частности. Моральные и материальные стимулы такой работы на благо общества утрачены, а законодательное стимулирование общественно полезной деятельности нуждается в совершенствовании.

Во-вторых, отсутствие регламентированного порядка общественного экологического контроля, прав, обязанностей и ответственности общественных контролеров, а так же государственных гарантий по компенсации неблагоприятных последствий такой деятельности. Ни государственные органы, ни сами общественные организации, имеющие такие инспекции, не могут взять на себя ответственность за любые последствия общественного экологического контроля и не обязаны нести ответственность за безопасность, жизнь и здоровье общественных инспекторов.

Общественная организация, имеющая в уставе функцию общественного контроля, не будет нести ответственность за последствия нанесения вреда общественному инспектору при осуществлении им общественного контроля, поскольку членство в таких организациях и общественные обязанности носят добровольный характер, а уставы общественных объединений не содержат мер ответственности за незаконные действия таких инспекторов.

В-третьих, недостаточный профессиональный уровень общественного контроля и правовая неосведомленность общественных инспекторов, зачастую делает невозможным практическое использование результатов общественного экологического контроля. Кроме того, отсутствует необходимая финансовая поддержка общественного экологического контроля. Грантовая помощь сокращается, а общественный контроль – функция в основном оппозиционная по отношению к органам власти, поэтому нельзя надеяться на существенную грантовую помощь международных благотворительных фондов или на финансовую поддержку в субъектах Российской Федерации на осуществление общественного экологического контроля.

В настоящее время уполномоченные органы исполнительной власти федерального и регионального уровня испытывают острую необходимость в помощи общественных экологических организаций. Аргументом в пользу данного вывода является предложение министра МПР РФ о целесообразности активного привлечения различных общественных экологических организаций, высказанное 8 декабря 2006 г. на совместной коллегии Генеральной прокуратуры РФ и МПР РФ.

Наряду с этим в России создается всероссийская общественная экологическая организация (в структуре Общественной палаты), которая будет работать по следующим направлениям: экономическое развитие и экология; законодательное закрепление форм наказания за несоблюдение норм экологического законодательства; здоровье человека и защита окружающей среды; экологическая культура.

В этой связи не лишены смысла рекомендации диссертанта о необходимости правового регулирования порядка и условий проведения проверок соблюдения законодательства в области охраны окружающей среды общественными организациями. Основные направления порядка организации и проведения указанных проверок диссертантом вынесены на защиту.

В **заключении** диссертации подводятся основные итоги проведенного исследования, формулируются предложения по совершенствованию действующего законодательства. В приложениях приводится структура статей проекта Федерального закона «Об экологическом контроле» с учетом современных административных преобразований. На прилагаемых схемах представлены система и структура федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих охрану окружающей среды, а также схема организации контроля в области охраны окружающей среды.

По теме диссертации опубликованы следующие работы автора:

1. *Ганюхина О.Ю.* Экологический контроль – правовая мера охраны окружающей природной среды // Вестник СГАП. – 2002. № 4. – С. 54–57 0,6 п.л.
2. *Ганюхина О.Ю.* Государственное управление состоянием окружающей среды на региональном уровне // Вестник СГАП. – 2003. № 3. – С. 87–91 0,8 п.л.

3. *Ганюхина О.Ю.* Экологический контроль как основа соблюдения конституционных прав граждан в области охраны окружающей среды // Конституция Российской Федерации и современное законодательство: проблемы реализации и тенденции развития (к 10-летию Конституции России): Международная научно-практическая конференция. (1–3 октября 2003 г.): в 3 ч. / под ред. А.И. Демидова, В.Т. Кабышева. – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2004. Ч. 2. – С. 166–167 0,2 п.л.
4. *Ганюхина О.Ю.* Экологический контроль – приоритетный элемент управления в области природопользования и охраны окружающей среды // Актуальные проблемы экологии и охраны окружающей среды. Ч. 2: Профессиональная этика журналиста. – Тольятти: Волжский ун-т им. В.Н. Татищева, 2004. – С. 176–182 0,4 п.л.
5. *Ганюхина О.Ю.* Природоохранные полномочия органов местного самоуправления // Региональное нормотворчество: Аналитический бюллетень / под ред. В.М. Манохина, Н.Т. Разгельдеева. – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2004.Ч. 1. – С. 24–29 0,4 п.л.
6. *Ганюхина О.Ю.* Общественный экологический контроль в области охраны окружающей среды // Проблемы исполнения экологического и земельного законодательства в Российской Федерации: Сборник материалов IV Всероссийской научно-практической конференции. – Пенза: Приволжский Дом знаний, 2005. – С. 26–28 0,2 п.л.
7. *Ганюхина О.Ю.* Производственный экологический контроль в сфере природопользования // Право собственности на природные ресурсы и эффективность природопользования: Сборник тезисов докладов и выступлений на научно-практической конференции 13–14 апреля 2006 г., Москва / Сост. С.А. Боголюбов, И.И. Широкорад, Д.О. Сиваков. – М.: ИЗиСП, ГУЗ, 2006. – С. 279–282. 0,15 п.л.
8. *Ганюхина О.Ю.* Разграничение полномочий по осуществлению государственного экологического контроля в области охраны окружающей среды // Вестник СГАП. – 2006. № 3. – С. 106–111. 0,5 п.л.

Подписано к печати 09.03.2007 г. Усл. печ. л. 1,5.
Бумага офсетная. Формат 60×84 $^{1}/_{16}$. Печать офсетная.
Гарнитура «Таймс». Тираж 100 экз. Заказ №80.

Издательство
ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права»
410056, Саратов, ул. Чернышевского, 135.

Отпечатано в типографии издательства
ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права»
410056, Саратов, ул. Вольская, 1.