

ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ

ПОНЯТИЕ, ВИДЫ И ЗАДАЧИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ

Экологический контроль – важнейшая правовая мера обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей среды от вредных воздействий, функция государственного управления и правовой институт права окружающей среды. Основываясь на роли экологического контроля в механизме охраны окружающей среды, его можно оценивать, как важнейшую правовую меру. Именно посредством экологического контроля в основном обеспечивается принуждение соответствующих субъектов права окружающей среды к исполнению экологических требований. Меры юридической ответственности за экологические правонарушения применяются либо в процессе экологического контроля, либо с привлечением иных государственных органов.

Функция экологического контроля выполняется и при осуществлении иных правовых мер обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей среды – экологического нормирования, экологической экспертизы, экологического лицензирования, экологической сертификации. Но в рамках всех этих направлений деятельности экологический контроль, т.е. обеспечение выполнения эколого-правовых требований, осуществляется объективно, попутно, применительно к каждому из названных видов деятельности. Реализация любой из таких мер, как и проведение экологического контроля, представляет собой целенаправленную деятельность специально уполномоченных государственных органов, осуществляемую в рамках установленной для их процедуры, на основе специальных правовых норм.

Представляется необоснованным включение в систему экологического контроля государственной службы наблюдения за состоянием окружающей природной среды (ст. 68 Закона «Об охране окружающей природной среды»), поскольку наблюдение – самостоятельная функция государственного управления охраной окружающей среды. Причем в отличие от государственной экологической экспертизы или экологического лицензирования, выполняющих функции контроля, мониторинг не выполняет такой функции, мониторинг – пассивная функция государственного управления, в рамках которой не реализуются государственно-властные полномочия, государственное принуждение.

Российское административное право выделяет два вида контрольной деятельности – контроль и надзор.

Под экологическим контролем понимается деятельность уполномоченных субъектов по проверке соблюдения и исполнения требований экологического законодательства.

Административный надзор представляет собой специфическую разновидность государственного контроля. Суть его состоит в наблюдении за исполнением действующих в сфере управления природоохранных правил. Надзор проводится в отношении органов исполнительной власти, предприятий, общественных формирований и граждан.

При этом некоторые государственные органы осуществляют одновременно и контроль, и надзор. Различие между этими видами деятельности уловить трудно. Так, в соответствии с Законом РФ от 27 апреля 1993 г. «Об обеспечении единства измерений» таким органом является Государственная метрологическая служба Госстандарта России. Государственный метрологический контроль и надзор имеет целью проверку соблюдения метрологических правил и норм, которые распространяются, в частности, и на охрану окружающей среды (ст. 12 Закона).

Экологический контроль как правовая мера выполняет ряд функций – предупредительную, информационную и карательную.

Роль предупредительной функции заключается в том, что субъекты экологического контроля, зная о возможной проверке соблюдения ими правовых экологических требований, заинтересованы в выполнении законодательства и предупреждении нарушений. Информационная функция связана с тем, что в процессе контроля соответствующие органы и лица собирают разнообразную информацию о природоохранительной деятельности подконтрольных и поднадзорных объектов. Карательная функция проявляется в применении к нарушителям правовых экологических требований предусмотренных законодательством санкций по результатам соответствующих проверок.

В природоохранительной практике России выделяются следующие виды экологического контроля: государственный, ведомственный, производственный, общественный. Критериями такой классификации являются субъект, от имени которого проводится контроль, и сфера действия контроля.

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ

Задачей государственного экологического контроля является обеспечение выполнения правовых требований по рациональному использованию природных ресурсов и

охране окружающей среды от загрязнения всеми государственными органами, предприятиями, организациями и гражданами, которым такие требования адресованы. Государственный контроль носит, таким образом, надведомственный характер.

Существенной особенностью государственного экологического контроля является и то, что он ведется от имени государства. Осуществляемый в рамках экологической функции государства государственный контроль в данной сфере в значительной мере определяет эффективность данной функции. Потенциально государственный экологический контроль более других видов контроля может влиять на процесс исполнения экологических требований, поскольку он как инструмент осуществления экологической функции государства может использовать не только собственные полномочия государственно-властного характера, но и прибегать к поддержке правоохранительных органов – прокуратуры и суда. Основными мерами административного принуждения при этом являются меры административного пресечения (приостановление или прекращение эксплуатации экологически вредных объектов), административной ответственности (предупреждение, штраф и др.), административно-процессуальные меры (постановка вопроса о привлечении к уголовной или административной ответственности, возмещении экологического вреда или применении мер общественного воздействия).

Государственный экологический контроль проводится в форме предупредительного и текущего. Задачей предупредительного контроля является недопущение хозяйственной, управленческой и иной деятельности, которая в будущем может оказывать вредное воздействие на природу. Осуществляется такой контроль на стадиях планирования или проектирования этой деятельности, реализации проекта, ввода объектов в эксплуатацию. Текущий государственный экологический контроль осуществляется специально уполномоченными органами на стадии эксплуатации предприятий и иных экологически значимых объектов, в процессе природопользования.

Соответственно подразделению органов государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды на органы общей и специальной компетенции государственный экологический контроль можно подразделить на общий и специальный (надведомственный). Общий экологический контроль осуществляется органами общей компетенции, специальный – органами специальной компетенции. Подразделение государственного экологического контроля на общий и специальный предопределяет специфику форм и способов его проведения.

Государственный экологический контроль проводится на определенных принципах. Основные из них – законность, объективность, разделение хозяйственных и контрольных функций. Принцип законности проявляется в том, что такой контроль могут

проводить лишь уполномоченные органы в пределах компетенции и полномочий, определяемых нормативными правовыми актами. Объективность основывается на достоверных данных о деятельности контролируемого объекта. Принцип разделения хозяйственных и контрольных функций характерен лишь для специально уполномоченных органов государственного экологического контроля. Он носит в основном доктринальный характер и в законодательстве прямо не закреплён. Его суть заключается в том, что функция проведения специального государственного экологического контроля не может возлагаться на органы, эксплуатирующие природные ресурсы.

Правовые основы организации и осуществления государственного экологического контроля установлены Конституцией РФ, законами, регулирующими статус Президента РФ, Правительства России и правительств субъектов РФ, экологическим законодательством, а также рядом специальных подзаконных актов. Законом «Об охране окружающей природной среды» (ст. 68, 70) определены задачи, органы государственного экологического контроля, а также полномочия должностных лиц этих органов (ст. 68, 70). Задачи и органы государственного контроля за использованием и охраной природных ресурсов определяются соответствующими природоресурсными актами. К специальным актам в рассматриваемой сфере относятся:

- Правила осуществления государственного экологического контроля должностными лицами Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ и его территориальных органов, утвержденные приказом Минприроды России от 17 апреля 1996 г.;
- Порядок осуществления государственного экологического контроля за охраной окружающей природной среды и соблюдением требований экологической безопасности при производстве, использовании, хранении, захоронении радиоактивных материалов и источников ионизирующего излучения, утвержденный приказом Минприроды России от 8 октября 1993 г.;
- приказ Минприроды России от 23 июля 1996 г. «О совершенствовании технического и методического обеспечения экологического контроля и использования новых экономических механизмов при осуществлении природоохранной деятельности»;
- Указ Президента РФ от 16 декабря 1993 г. «Об усилении государственного контроля за использованием и охраной земель при проведении земельной реформы»;
- Положение о порядке осуществления государственными органами управления лесным хозяйством государственного контроля за состоянием, использованием, воспроизводством, охраной и защитой лесов в Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства РФ от 3 мая 1994 г.;

- Положение об органах государственного геологического контроля Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства РФ от 20 ноября 1995 г.;
- Положение об осуществлении государственного контроля за использованием и охраной водных объектов, утвержденное постановлением Правительства РФ от 16 июня 1997 г.;
- Соглашение о взаимодействии органов Минприроды России и Роскомнедра в части государственного контроля за охраной окружающей природной среды на объектах недропользования, утвержденное Минприроды России и Роскомнедра от 27 марта 1995 г.;
- Инструкция о порядке осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель по вопросам, отнесенным к компетенции Госстроя России, утвержденная приказом Госстроя России от 2 марта 1994 г.;

Государственный общий экологический контроль

Государственный общий экологический контроль проводится Президентом России, Федеральным Собранием РФ, представительными органами субъектов РФ, Правительством РФ, правительствами субъектов РФ, администрацией субъектов РФ и органами местного самоуправления.

Полномочия Президента России как главы государства по проведению экологического контроля регулируются Конституцией РФ, другими актами. Такой контроль проводится в форме непосредственного контроля Президента РФ и опосредованного – через подразделения его администрации.

Непосредственный контроль Президент РФ осуществляет через подбор и расстановку на федеральном уровне кадров, имеющих отношение к решению экологических проблем в стране. По представлению Председателя Правительства РФ он назначает на должности министров, председателей государственных комитетов, руководителей федеральных служб. При этом в соответствии с Указом Президента РФ от 14 августа 1996 г. «О структуре федеральных органов исполнительной власти» ряд федеральных органов, выполняющих, в частности, природоохранные функции, подчинен и подотчетен Президенту РФ. Это – МВД РФ, Федеральная пограничная служба России, Федеральная служба безопасности России, Федеральный надзор России по ядерной и радиационной безопасности.

Президент РФ вправе председательствовать на заседаниях Правительства РФ, что позволяет ему контролировать обоснованность и целесообразность принятия экологически значимых решений.

Президентский контроль реализуется также через Контрольное управление Президента РФ и его территориальные подразделения (окружные инспекции), полномочных представителей Президента РФ в субъектах Федерации. От имени и по поручению Президента РФ Контрольное управление осуществляет контроль за исполнением федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ Конституции РФ, законов, указов и распоряжений Президента РФ. Свои задачи Контрольное управление решает посредством проверок. По их результатам оно вправе вносить Президенту РФ предложения, направлять предписания руководителям федеральных органов и главам исполнительной власти субъектов РФ об устранении выявленных нарушений, а также направлять соответствующие материалы в Прокуратуру РФ и контрольные органы.

Хотя государственный экологический контроль осуществляется преимущественно в системе органов исполнительной власти, федеральное Собрание РФ, представительные органы субъектов РФ также обладают рядом имеющих отношение к охране окружающей среды контрольных полномочий, предусмотренных Конституцией России, конституциями (уставами) субъектов РФ. Контроль органов представительной власти проводится с соблюдением ст.10 Конституции РФ о самостоятельности органов всех трех ветвей власти.

На федеральном уровне контрольные полномочия принадлежат главным образом Государственной Думе. Они проявляются в том, что Дума дает согласие Президенту РФ на назначение Председателя Правительства России и решает вопрос о доверии Правительству РФ. Весьма значимым может быть контроль Государственной Думы за деятельностью Правительства РФ при формировании бюджета. В соответствии с Законом «Об охране окружающей природной среды» финансирование природоохранных мероприятий должно предусматриваться в государственном бюджете отдельной строкой. Контроль за выполнением этого требования – задача Государственной Думы. Важным является также контроль за исполнением федерального бюджета, в том числе по статьям, касающимся охраны окружающей среды: он относится к совместному ведению обеих палат Федерального Собрания РФ. На регулярной основе такой контроль от имени Федерального Собрания РФ осуществляет специально созданный орган – Счетная палата. Контрольная деятельность Счетной палаты регулируется Федеральным законом от 11 января 1995 г. «О Счетной палате Российской Федерации». Она, в частности, проводит оперативный контроль за исполнением федерального бюджета в отчетном году; комплексные ревизии и тематические проверки по отдельным статьям федерального бюджета, бюджетов федеральных внебюджетных фондов; экспертизу проектов федерального бюджета и др. (ст. 9 названного Федерального закона).

Контрольные полномочия представительных органов субъектов РФ, как правило,

шире федеральных. Так, согласно конституциям республик Татарстана и Башкортостана представительные органы являются высшими законодательными и контрольными органами. Они контролируют деятельность всех подотчетных им государственных органов, каковыми являются, в частности, правительства.

Государственный общий экологический контроль осуществляют также **органы исполнительной власти общей компетенции** – Правительство РФ, правительства субъектов Федерации. Экологический контроль проводится ими путем заслушивания на своих заседаниях отчетов и докладов руководителей государственных структур исполнительной власти в области природопользования и охраны окружающей среды; контроля за исполнением законов, иных нормативных правовых актов в данной сфере соответствующими органами исполнительной власти; отмены принимаемых министерствами и ведомствами актов, если они противоречат Конституции РФ, конституциям (уставам) субъектов РФ, указам Президента РФ, постановлениям правительств.

Администрации краев, областей и других субъектов РФ осуществляют контроль за использованием природных ресурсов и охраной окружающей среды, радиационным состоянием территорий, соблюдением утвержденных проектов строительства, состоянием учета и отчетности на предприятиях и в организациях, находящихся в собственности субъекта РФ.

Государственный специальный экологический контроль

Государственный специальный (надведомственный) экологический контроль проводится преимущественно органами надведомственной компетенции. Данный вид контроля характеризуется, во-первых, тем, что эти органы в пределах своей компетенции контролируют деятельность органов исполнительной власти, предприятий, а также граждан по вопросам природопользования и охраны окружающей среды. Во-вторых, между субъектами и объектами этого контроля отсутствует организационная подчиненность.

Круг органов, уполномоченных на проведение государственного надведомственного экологического контроля, широк. В систему таких органов входят специально уполномоченные государственные органы в области охраны окружающей среды, использования и охраны отдельных природных ресурсов:

- Государственный комитет РФ по охране окружающей среды;
- Министерство природных ресурсов РФ;
- Государственный комитет РФ по земельным ресурсам и землеустройству;

- Федеральная служба лесного хозяйства России.

Специально уполномоченные органы проводят государственный экологический контроль в форме предупредительного и текущего. При этом предупредительный контроль осуществляется применительно к различным видам экологически значимой деятельности и различными способами. Основными из них являются согласования с природоохранительными органами, дача ими заключений на проекты решений. Так, в соответствии со ст. 65 ЛК РФ места строительства объектов, влияющих на состояние и воспроизводство лесов, согласовываются с органом государственной власти субъекта РФ и соответствующим территориальным органом федерального органа управления лесным хозяйством с обязательным проведением государственной экологической экспертизы. Согласно ст. 25 Закона «О недрах», проектирование и строительство промышленных комплексов и других хозяйственных объектов разрешается только после получения заключения федерального органа управления государственным фондом недр или его территориального подразделения об отсутствии полезных ископаемых в недрах под участком предстоящей застройки. Эффективным способом проведения превентивного экологического контроля может служить участие представителей специально уполномоченных государственных органов в области охраны окружающей среды в государственных приемочных комиссиях.

К специфическим способам осуществления предупредительного экологического контроля относится также проведение государственной экспертизы предпроектной и проектной документации на строительство и реконструкцию хозяйственных и других объектов, влияющих на состояние водных объектов, что представляет собой проверку ее соответствия исходным данным, техническим условиям и требованиям нормативной документации по проектированию и строительству (ст. 80 ВК РФ).

Необходимо отметить, что нельзя рассматривать государственную экологическую экспертизу, экологическое лицензирование, экологическую сертификацию как способы проведения экологического контроля, хотя все названные меры служат правовыми средствами, имеющими целью обеспечить выполнение правовых экологических требований. Но, как отмечалось, это – самостоятельные функции государственного управления, осуществляемые разными структурными подразделениями в системе специально уполномоченных органов, имеющие собственные правовые основы и собственные процедуры. Не случайно в соответствии с Положением о государственной экологической экспертизе, утвержденным постановлением Правительства РФ от 22 сентября 1993 г., контроль за исполнением требований заключения государственной экологической экспертизы осуществляют органы государственного экологического контроля. Федеральный закон «Об экологической экспертизе» предусматривает в п. 6 ст. 18, что для осуществления соответ-

ствующих контрольных функций информация о заключении государственной экологической экспертизы направляется территориальным специально уполномоченным на то государственным органам в области охраны окружающей природной среды (в случае проведения государственной экологической экспертизы федеральным специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы), органам исполнительной власти субъектов Федерации и органам местного самоуправления, а в случаях, определяемых специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы, – банковским организациям, которые осуществляют финансирование реализации объекта государственной экологической экспертизы. И именно в этом проявляется предупредительный характер государственного экологического контроля.

Текущий государственный экологический контроль осуществляется специально уполномоченными органами на стадии эксплуатации предприятий и иных экологически значимых объектов, в процессе природопользования.

Поскольку в систему специально уполномоченных органов управления природопользованием и охраной окружающей среды входит ряд министерств и ведомств, необходимо выяснить, в каких сферах они осуществляют контроль.

Госкомэкология России и ее территориальные органы призваны осуществлять государственный контроль не только за охраной окружающей среды, но и за рациональным использованием природных ресурсов и охраной отдельных природных ресурсов. Контроль за использованием и охраной отдельных природных ресурсов осуществляется также природоресурсными государственными органами. Тем самым Правительство РФ планирует дублирование государственного экологического контроля. Однако при этом им не регулируются отношения по координации осуществления государственного экологического контроля в системе специально уполномоченных государственных органов.

Наряду с Законом «Об охране окружающей природной среды», основным нормативным документом, регулирующим контрольную деятельность Госкомэкологии РФ, являются Правила осуществления государственного экологического контроля должностными лицами Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации и его территориальных органов, утвержденные приказом Минприроды России от 17 апреля 1996 г.

В части осуществления экологического контроля главной задачей Госкомэкологии является обеспечение соблюдения всеми юридическими и физическими лицами (в том числе должностными лицами, гражданами, лицами, не имеющими гражданства, и иностранными лицами) требований природоохранительного законодательства, нормативных правовых актов, экологических норм, правил и других нормативных документов по

охране окружающей среды. Для повышения эффективности государственного экологического контроля Госкомэкология России при его осуществлении в пределах своей компетенции обеспечивает:

- координацию деятельности специально уполномоченных государственных органов РФ в области охраны окружающей среды и их территориальных органов в части осуществления ими государственного контроля за использованием и охраной отдельных видов природных ресурсов и координацию деятельности других министерств и ведомств и их территориальных органов, которые в соответствии с законодательством решают вопросы в области охраны окружающей среды. Координация контрольной деятельности Госкомэкологии РФ с другими государственными органами регулируется специальными актами, к примеру Соглашением о взаимодействии органов Минприроды России и Роскомнедра в части государственного контроля за охраной окружающей природной среды на объектах недропользования, утвержденное Минприроды РФ и Роскомнедра от 27 марта 1995 г.;

- взаимодействие с органами Госсанэпиднадзора, МВД РФ, Прокуратуры РФ, другими заинтересованными министерствами и ведомствами, а также с общественными объединениями.

На государственных инспекторов по охране природы Госкомэкологии России и его территориальных органов при осуществлении государственного экологического контроля возложены следующие обязанности:

- самостоятельно или во взаимодействии с должностными лицами министерств, ведомств, их территориальных органов, выполняющих функции по осуществлению государственного контроля за использованием и охраной отдельных видов природных ресурсов, и с привлечением в установленном порядке специалистов по вопросам охраны окружающей природной среды систематически осуществлять проверки хозяйственной и иной деятельности юридических, физических и должностных лиц по соблюдению ими экологических требований;

- принимать меры по предотвращению и устранению экологических правонарушений и их негативных последствий, привлечению в установленном порядке юридических и физических лиц к ответственности за нарушение экологических требований;

- осуществлять сбор информации о состоянии и изменениях окружающей природной среды, необходимой для организации и осуществления государственного экологического контроля, анализировать и проверять ее достоверность; вносить в установленном порядке предложения по оздоровлению и улучшению качества окружающей природной среды и повышению эффективности государственного экологического контроля.

Важнейшим условием решения задач, возложенных на органы государственного экологического контроля, служит наличие достаточного объема полномочий государственных инспекторов по охране природы. Наиболее важные их полномочия предусмотрены Законом «Об охране окружающей природной среды» (ст. 70). Некоторыми дополнительными правами наделяют их Правила осуществления государственного экологического контроля должностными лицами Госкомэкологии России и его территориальных органов. Так, при осуществлении государственного экологического контроля инспектора в пределах своей компетенции имеют право:

- беспрепятственно посещать (по предъявлении служебных удостоверений) предприятия и другие объекты независимо от форм собственности и подчинения (в том числе в установленном порядке – воинские части, специальные объекты и службы Вооруженных Сил, органов внутренних дел и государственной безопасности, предприятия закрытых административных территориальных образований), получать для ознакомления документацию, результаты анализов и иные материалы, необходимые для осуществления государственного экологического контроля;

- проверять работу очистных сооружений и других обезвреживающих устройств, средств их контроля, соблюдение нормативов выбросов, сбросов загрязняющих веществ в окружающую среду и других вредных воздействий на нее, норм и правил обращения с отходами производства и потребления, нормативов качества окружающей среды и экологических ограничений на природопользование;

- во взаимодействии с другими специально уполномоченными органами проверять транспортные средства и в случае нарушения экологических требований запрещать их эксплуатацию, а также осматривать российские и иностранные суда, другие плавучие средства, искусственные острова, установки и сооружения и при выявлении экологических правонарушений требовать их устранения и принимать меры по решению вопросов о компенсации вреда, причиненного окружающей природной среде;

- проверять выполнение государственных и других программ, планов и мероприятий по охране окружающей среды;

- заслушивать отчеты руководителей предприятий, организаций и учреждений по вопросам соблюдения экологических требований, выполнения программ, планов и мероприятий по охране окружающей среды;

- запрашивать и в соответствии с Законом РСФСР «Об охране окружающей природной среды» (ст. 7) бесплатно получать от министерств, ведомств, предприятий, учреждений и организаций информацию по вопросам состояния и охраны окружающей среды, необходимую для осуществления государственного экологического контроля;

- проверять соблюдение экологических требований при размещении, проектировании, строительстве и вводе в эксплуатацию промышленных и других объектов и сооружений;

- проверять соблюдение экологических условий, установленных в лицензиях на комплексное природопользование и лицензиях на пользование отдельными видами природных ресурсов, аннулировать в установленном порядке или давать предписания об аннулировании указанных лицензий, выданных с нарушением экологических требований, а также при невыполнении природопользователями установленных в лицензиях экологических условий;

- запрещать ввоз на территорию Российской Федерации, а также транзит (дальнейшую транспортировку) экологически опасных грузов (изделий), отходов, сырьевых ресурсов, осуществляемые с нарушением экологических норм и правил;

- проверять соблюдение норм и правил осуществления производственного экологического контроля;

- предъявлять требования к юридическим и физическим лицам по устранению экологических правонарушений, выявленных при осуществлении государственного экологического контроля, предупреждать их о привлечении к ответственности в случае невыполнения указанных требований;

- давать обязательные для исполнения предписания юридическим и физическим лицам об устранении экологических правонарушений и выполнении необходимых и достаточных мероприятий по охране окружающей среды;

- выдавать обязательные для исполнения предписания об ограничении или приостановлении работы предприятий, сооружений и объектов, запрещении ввода в эксплуатацию объектов, строительство (реконструкция) которых выполнено с нарушением экологических требований и заключений государственной экологической экспертизы, а также об ограничении или приостановлении другой хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой с экологическими правонарушениями и причиняющей вред окружающей среде; направлять в органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления предложения о прекращении этой деятельности;

- рассматривать в порядке, предусмотренном законодательством, дела об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов;

- направлять в соответствующие органы материалы о привлечении лиц, виновных в экологических правонарушениях, к дисциплинарной и уголовной ответственности;

- определять или участвовать в определении размеров вреда, причиненного окружающей среде в результате экологических правонарушений и на основании этого предъявлять требования к виновным юридическим лицам и гражданам о добровольном возмещении этого вреда либо предъявлять иски в суд или арбитражный суд о его возмещении согласно ст. 70 (п. 2) и ст. 87 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды»;

- вносить в соответствующие финансово-кредитные органы обязательные для исполнения предписания о прекращении финансирования строительства и эксплуатации объектов и осуществления другой хозяйственной деятельности, ведущихся с нарушением экологических требований или без положительного заключения государственной экологической экспертизы (в соответствии с п. 2 ст. 70 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды»);

- обращаться в органы внутренних дел за оказанием помощи по предотвращению или пресечению действий правонарушителей, препятствующих законному выполнению функций по осуществлению государственного экологического контроля, на основании Закона РФ от 18 апреля 1991 г. «О милиции» (ст.10);

- пользоваться иными правами, предоставленными действующим законодательством и правовыми нормативными актами.

Решения государственных инспекторов по охране природы могут быть обжалованы вышестоящему в порядке подчиненности государственному инспектору по охране природы, в суд или арбитражный суд.

Приведенный перечень убеждает в том, что инспектора по охране природы Госкомэкологии России обладают необходимым объемом полномочий для эффективного выполнения возложенных на них задач и обязанностей.

Существенной предпосылкой эффективности государственного экологического контроля служит также адекватное регулирование и соблюдение процедуры принятия государственными инспекторами по охране природы мер по предупреждению, выявлению и устранению экологических правонарушений и привлечению виновных к ответственности.

При обнаружении экологического правонарушения государственный инспектор обязан составить Протокол об экологическом правонарушении в соответствии со ст. 235 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях. На основании Протокола инспектор в пределах своих прав, определенных должностной инструкцией, принимает решение о применении к нарушителю одной или одновременно нескольких мер воздействия в зависимости от тяжести совершенного экологического правонарушения:

- дает предписание об устранении экологического правонарушения на основании ст. 70 (п. 2) Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды»;
- выносит постановление о наложении штрафа за административное правонарушение на основании ст. 70 (п. 2) Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды» и ст. 261 КоАП РСФСР;
- выносит постановление о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, на основании ст. 70 (п. 2), 86 и 87 (п. 1) Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды» и ст. 261 КоАП РСФСР;
- дает предписание об ограничении (приостановлении, прекращении) хозяйственной и иной деятельности;
- дает предписание о прекращении финансирования хозяйственной и иной деятельности;
- направляет руководству предприятия, организации, учреждения (или вышестоящему органу) представление о применении мер дисциплинарного взыскания к правонарушителю на основании ст. 70 (п. 2) Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды»;
- направляет материалы в следственные органы для решения вопроса о привлечении к уголовной ответственности за экологическое преступление на основании ст. 70 (п. 2) Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды».

Если государственный инспектор по охране природы не уполномочен принимать решения о привлечении нарушителей к ответственности, он представляет Протокол вышестоящему государственному инспектору для принятия решения в 15-дневный срок.

Предписание об устранении экологического правонарушения является обязательным для исполнения нарушителями в установленные сроки.

Постановление о наложении штрафа за административное правонарушение составляется в соответствии со ст. 261 КоАП РСФСР и принимается в отношении каждого нарушителя в отдельности (юридического лица, должностного лица, гражданина). В случае обжалования нарушителем постановления в суде сумма штрафа уплачивается не позднее 15 дней со дня уведомления нарушителя о том, что его жалоба остается без удовлетворения (ст. 285 КоАП РСФСР). При неуплате штрафа виновным лицом в течение 15 дней со дня вручения ему постановления (или со дня уведомления об оставлении его жалобы без удовлетворения) сумма штрафа взыскивается в порядке, установленном законодательством РФ.

В соответствии со ст. 84 (п. 3) Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды» наложение штрафов на виновных в экологических правонарушениях не освобождает

дает их от возмещения вреда, причиненного окружающей природной среде. Постановление о возмещении вреда, причиненного окружающей природной среде юридическими лицами и гражданами, составляется в соответствии со ст. 261 КоАП РСФСР и является обязательным для исполнения. При наличии нескольких правонарушителей постановление принимается в отношении каждого виновного в отдельности.

Предписание об ограничении (приостановлении) хозяйственной и иной деятельности направляется нарушителю при ведении им хозяйственной и иной деятельности с нарушением природоохранительного законодательства, нормативных правовых актов и причиняющей вред окружающей природной среде. Предписание является обязательным для исполнения всеми юридическими и физическими лицами в соответствии со ст. 70 (п. 2) Закона РСФСР « Об охране окружающей природной среды ».

Предписание о прекращении финансирования хозяйственной и иной деятельности, причиняющей вред окружающей среде, направляется в соответствующий финансово-кредитный орган одновременно с предписанием об ограничении (приостановлении) хозяйственной и иной деятельности.

Для привлечения должностных лиц, виновных в экологических правонарушениях, к дисциплинарной ответственности (невыполнение планов и мероприятий по охране окружающей природной среды и рациональному природопользованию, нарушение нормативов качества окружающей природной среды и требований природоохранительного законодательства, вытекающих из трудовой функции или должностного положения) государственный инспектор по охране природы направляет руководству предприятия, организации, учреждения (или вышестоящему органу, если виновным является руководитель) представление о наложении на виновных определенного вида дисциплинарного взыскания.

Представления о привлечении физических лиц к уголовной ответственности за экологические преступления направляются государственным инспектором по охране природы в следственные органы.

Таким образом, государственные инспектора по охране природы имеют достаточные полномочия для выполнения возложенных на них задач. Однако, как показывает практика, этими правами органы контроля не пользуются.

Рассмотренные столь подробно вопросы организации проведения и полномочий государственного экологического контроля в системе Госкомэкологии России применимы к характеристике экологического контроля, осуществляемого другими специально уполномоченными органами с учетом специфики статуса органа и объекта контроля. Поэтому

ограничимся в основном перечислением иных органов государственного экологического контроля и изложением его направлений.

Министерство природных ресурсов РФ и его территориальные органы осуществляют государственный контроль за использованием и охраной недр и водных ресурсов.

Государственный комитет РФ по земельным ресурсам и землеустройству и его территориальные органы осуществляют государственный контроль за использованием и охраной земель. Он проверяет соблюдение предприятиями, организациями, учреждениями (в том числе оборонными с учетом режима их посещения) и гражданами требований земельного законодательства по использованию и охране земель.

Федеральная служба лесного хозяйства России и ее территориальные органы организуют и осуществляют государственный контроль за состоянием, использованием, воспроизводством, охраной и защитой лесов. Такой контроль проводится Федеральной службой во взаимодействии с Госкомэкологией России и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В соответствии со ст. 76 ЛК РФ его задачей является обеспечение соблюдения всеми гражданами и юридическими лицами установленного порядка пользования лесным фондом, правил отпуска древесины на корню, рубок главного пользования, рубок промежуточного пользования и прочих рубок, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов, а также иных требований, установленных законодательством России.

Государственный экологический контроль и надзор, осуществляемый функциональными и иными органами

Помимо специально уполномоченных органов в области природопользования и охраны окружающей среды, специальными функциями по осуществлению экологического контроля и надзора наделены следующие функциональные министерства и ведомства.

Министерство сельского хозяйства и продовольствия РФ (Минсельхозпрод России) через свои департаменты по управлению охотничьими ресурсами и рыболовству проводит государственный контроль за использованием и охраной охотничьих животных и ведением охотничьего хозяйства; осуществляет надзор за соблюдением правил охоты, выдачу удостоверений на право охоты и разрешений (лицензий) на добычу охотничьих животных в РФ. Минсельхозпрод России осуществляет также государственный контроль за охраной и использованием водных биологических ресурсов; контролирует: целевое использование рыбохозяйственными предприятиями, учреждениями и организациями неза-

висимо от форм собственности выделяемых им государственных средств; работу рыбопропускных и рыбозащитных сооружений; выполнение обязательств по межправительственным соглашениям, конвенциям и другим договоренностям в области регулирования рыболовства, охраны и воспроизводства водных биологических ресурсов.

Федеральная пограничная служба РФ в соответствии с Указом Президента РФ от 29 августа 1997 г. «О мерах по обеспечению охраны морских биологических ресурсов и государственного контроля в этой сфере» осуществляет государственный контроль за охраной биологических ресурсов территориального моря, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации.

Министерство здравоохранения РФ (Минздрав России) через систему органов санэпиднадзора осуществляет государственный надзор за обеспечением мер по санитарно-эпидемиологическому благополучию населения.

Министерство внутренних дел РФ через Государственную автомобильную инспекцию проводит надзор за соблюдением владельцами автотранспортных средств правовых требований об охране окружающей среды от загрязнения выхлопными газами.

Министерство строительства РФ (Минстрой России) осуществляет государственный контроль за соблюдением норм и правил планировки и застройки городов и других поселений и установленного порядка использования территорий с особым режимом градостроительной деятельности, за использованием и охраной земель в городах и других поселениях и применяет установленные законодательством санкции.

Федеральная служба геодезии и картографии России (Роскартография) осуществляет:

- государственный геодезический надзор и контроль за соблюдением установленных требований при проведении в РФ топографо-геодезических и картографических работ предприятиями, учреждениями и организациями независимо от их организационно-правовых форм, а также за реализацией результатов этих работ;
- надзор за соблюдением предприятиями, учреждениями и организациями независимо от их организационно-правовых форм установленных требований и порядка проведения топографо-геодезических и картографических работ;
- контроль за правильным отображением в картографических материалах Государственной границы РФ, границ континентального шельфа, исключительной экономической зоны РФ, субъектов РФ и границ иностранных государств, а также другой информации о местности, включая наименования населенных пунктов и других географических объектов.

Государственный комитет РФ по стандартизации, метрологии и сертификации (Госстандарт России) проводит государственный контроль и надзор за соблюдением обязательных требований государственных стандартов, правил метрологии и сертификации.

Государственный таможенный комитет РФ осуществляет таможенный контроль за ввозом и вывозом продукции, требующей для этого специальных лицензий.

Федеральный горный и промышленный надзор России (Госгортехнадзор России) организует и проводит государственный горный надзор, чтобы обеспечить соблюдение всеми пользователями недр законодательства РФ, утвержденных в установленном порядке требований (правил и норм) по безопасному ведению работ, предупреждению и устранению их вредного влияния на население, окружающую природную среду, объекты народного хозяйства, а также по охране недр. Госгортехнадзор России лицензирует отдельные виды деятельности, связанные с повышенной опасностью промышленных производств (объектов) и работ, а также обеспечением безопасности при пользовании недрами. Госгортехнадзор России осуществляет государственное регулирование и надзор на территории РФ через образуемые им региональные органы (округа).

Федеральный надзор России по ядерной и радиационной безопасности (Госатомнадзор России) осуществляет надзор за соблюдением требований законодательства в области производства, обращения и использования ядерных материалов и радиоактивных веществ.

Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России) осуществляет государственный надзор за выполнением установленных нормативных требований по гражданской обороне, предупреждением и ликвидацией чрезвычайных ситуаций, состоянием готовности органов управления, сил и средств государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций к проведению поисково-спасательных, аварийно-спасательных и других неотложных работ при возникновении чрезвычайных ситуаций; контролирует выполнение федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, предприятиями, учреждениями и организациями заданий по переселению жителей из радиоактивно загрязненных районов, созданию для них необходимых социально-бытовых условий в новых районах проживания, а также строительству жилья, объектов социальной и производственной инфраструктуры для граждан, проживающих в районах, подвергшихся радиоактивному загрязнению.

ВЕДОМСТВЕННЫЙ И ПРОИЗВОДСТВЕННЫЙ ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ

Сущность **ведомственного экологического контроля** заключается в основном в обеспечении центральными органами исполнительной власти РФ и субъектов РФ выполнения правовых требований по рациональному природопользованию и охране окружающей среды подведомственными объектами. Такими объектами являются государственные учреждения, организации и предприятия, находящиеся в подчинении вышестоящих органов. Обратим внимание на то, что ведомственный контроль осуществляется государственными органами, но он не является частью рассмотренного выше государственного экологического контроля. Различие между ними, – прежде всего, в сфере осуществления: ведомственный контроль ограничивается отраслевой сферой, государственный контроль носит надведомственный характер. Другое существенное отличие в том, что объекты надведомственного контроля не находятся в подчинении контролирующих органов.

Функции по проведению ведомственного контроля предусматриваются, как правило, положениями о центральных государственных органах. Например, в соответствии с Положением о Министерстве топлива и энергетики РФ, утвержденным постановлением Правительства РФ от 27 января 1996 г., в области обеспечения промышленной и экологической безопасности организаций топливно-энергетического комплекса данное Министерство контролирует выполнение мероприятий, направленных на предупреждение и ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций в отрасли.

Подчеркнем, что ведомственный контроль проводится также министерствами и ведомствами, осуществляющими управление природопользованием и охраной окружающей среды, – Министерством природных ресурсов РФ, Госкомэкологией России и др. Они контролируют выполнение задач, возлагаемых на структурные подразделения и территориальные органы.

На вопрос о том, осуществляется ли ведомственный контроль только государственными органами либо он может проводиться также негосударственными структурами федерального или территориального уровня, имеющими в своем ведении объекты, являющиеся субъектами права окружающей среды, ответ может быть положительным. Такие структуры также заинтересованы, прежде всего экономически, в поддержании экологического правопорядка на подведомственных объектах, так как несоблюдение экологических требований будет влиять на экономические результаты их деятельности и прибыль.

Содержание ведомственного контроля определяется рядом факторов:

а) спецификой отрасли;

б) экологически значимыми задачами, стоящими перед отраслью в целом и ведомственными объектами

в) конкретными правами и обязанностями подразделений и лиц, осуществляющих ведомственный контроль.

Сферой **производственного экологического контроля** служит производственно-хозяйственная деятельность предприятий и иных хозяйствующих субъектов. Важность его проведения и высокой эффективности обусловлена тем, что предприятия являются основной категорией природопользователей. Преимущественно им адресованы правовые требования, касающиеся обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей среды от вредных воздействий.

Содержание производственного контроля зависит прежде всего от специфики предприятия. Экологический контроль проводит руководитель предприятия, руководители функциональных служб (главного инженера, энергетика, технолога, механика и др.) и производственных подразделений. Потенциально наиболее полезным может быть контроль, осуществляемый экологическими службами. Правда, в целях экономии и в силу недооценки важности данного направления, экологические службы на предприятиях часто отсутствуют.

Главной задачей производственного экологического контроля является проверка:

а) выполнения планов и мероприятий по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды;

б) соблюдению нормативов предельно допустимых воздействий на природу, установленных предприятию;

в) выполнения иных требований законодательства об окружающей среде и др.

Федеральный закон «О радиационной безопасности населения» устанавливает более строгие требования к проведению производственного контроля за обеспечением радиационной безопасности. Согласно ст. 11 порядок проведения производственного контроля определяется для каждой организации с учетом особенностей и условий выполняемых ею работ и согласовывается с органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление, государственный надзор и контроль в области обеспечения радиационной безопасности.

Меры по пресечению выявляемых нарушений правовых экологических требований в рамках ведомственного и производственного контроля принимаются уполномоченными должностными лицами. На предприятиях это, как правило, – руководитель.

С учетом высокой общественной опасности некорректного обращения с радиоактивными веществами названный Федеральный закон наделяет должностных лиц, осу-

ществляющих производственный контроль за обеспечением радиационной безопасности, правом приостанавливать проведение работ с источниками ионизирующего излучения при выявлении нарушений санитарных норм, правил и гигиенических нормативов, правил радиационной безопасности, государственных стандартов, строительных норм и правил, правил охраны труда, распорядительных, инструктивных, методических документов в области обеспечения радиационной безопасности в соответствующей организации до устранения обнаруженных нарушений.

Эффективность ведомственного и производственного экологического контроля во многом зависит от взаимодействия с органами государственного экологического контроля. Пока такое взаимодействие не развито. Более того, руководители предприятий и экологические службы считают своей задачей защиту интересов предприятия любым путем, в том числе посредством сокрытия фактов нарушения экологического законодательства, представления государственным органам недостоверных сведений, а порой и прямого попустительства правонарушениям.

Сотрудничество органов государственного, ведомственного и производственного экологического контроля – важный резерв повышения эффективности природоохранной деятельности на разных уровнях. Инициатива такого сотрудничества может исходить от любого субъекта. Многое в развитии сотрудничества и обеспечении эффективного взаимодействия в данной сфере в силу правового статуса зависит от позиции органов государственного экологического контроля. Важно при этом реализовать не только административные методы, но и методы убеждения, воспитания.

ОБЩЕСТВЕННЫЙ ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ

С учетом того, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, в целях реализации права каждого на благоприятную окружающую среду, а также в связи с низкой эффективностью реализации государством экологической функции, в российском праве окружающей среды остро стоит проблема разработки и осуществления современной концепции общественного экологического контроля.

В формируемом правовом механизме взаимодействия общества и природы имеется существенный сдвиг в направлении его демократизации. Важно то, что граждане и общественные экологические объединения получили некоторые возможности участвовать в рамках права в обеспечении выполнения или контроле за выполнением экологических требований в предпринимательской и управленческой сферах на стадиях подготовки и принятия хозяйственных и управленческих экологически значимых решений. Речь идет о возможностях реализации ими контрольных функций в рамках ряда следующих процедур, в большей или меньшей степени урегулированных в законодательстве.

Общественные контрольные функции по проверке выполнения экологических требований реализуются также в рамках общественных слушаний по результатам оценки воздействия планируемой деятельности на окружающую среду. В соответствующем разделе учебника мы обращали внимание на дефекты нормативного регулирования такой процедуры в действующем законодательстве России об окружающей среде. При адекватном правовом регулировании общественных слушаний граждане могут иметь сильные позиции в контроле за подготовкой экологически значимых решений.

То же можно сказать в отношении общественного контроля за принятием экологически значимых решений в рамках общественной экологической экспертизы. При этом важно подчеркнуть, как минимум, два принципиальных обстоятельства. Первое касается того, что реализация прав граждан и общественных формирований выразить свое отношение к отводу земель под экологически опасные объекты, а также реализации экологически опасной деятельности позволяет предупредить появление новых факторов экологической напряженности. Косвенно граждане и общественные формирования имеют возможность контролировать также распоряжение природными ресурсами, находящимися в собственности государства, так как экологические обоснования лицензий на предоставление ресурсов в пользование — объект, по которому может быть проведена общественная экологическая экспертиза.

Второе обстоятельство связано с наличием правовых гарантий защиты прав граждан и общественных формирований и их законных интересов в процессе общественного

контроля за выполнением экологических требований. Основная гарантия – право обращения в суд для обжалования незаконных действий и решений, а также бездействия государственных органов, их должностных лиц, предпринимательских структур, если при этом затрагиваются экологические права и интересы граждан.

Важной формой осуществления общественного экологического контроля за деятельностью предприятий и государственных органов является затребование от них информации о природоохранной деятельности и состоянии окружающей среды, право на которое предусмотрено рядом законов. На основе полученной информации граждане и общественные формирования вправе обжаловать решения, действия и бездействие, нарушающие их экологические права и законные интересы, в суде. С проведением общественного экологического контроля может быть связано также обжалование в суде заключения государственной экологической экспертизы, если оно противоречит требованиям законодательства, экологическим правам и интересам граждан и общественных формирований.

Повышению эффективности экологического контроля в России способствовало бы развитие сотрудничества и взаимодействие всех органов контроля, особенно государственного и общественного, с органами прокуратуры.