**Кафедра: Теории права и гражданско-правовых дисциплин**

**КОНТРОЛЬНАЯ РАБОТА**

**по дисциплине: Экологическое право**

**Тема: Экологическая экспертиза. Экологический контроль**

**Ярославль 2010**

**СОДЕРЖАНИЕ**

Введение

1. Понятие экологического права как комплексной отрасли российского права

1.1 Предмет, метод и система экологического права

2. Понятие государственной экологической экспертизы и ее содержание

2.1 Принципы государственной экологической экспертизы

2.2 Общественная экологическая экспертиза

3. Экологический контроль, понятие и виды

Заключение

Список использованной литературы

**Введение**

Государственная экологическая экспертиза расценивается специалистами как один из важнейших и эффективнейших правовых инструментов, с помощью которого удается предотвратить нанесение вреда окружающей среде.

Государственная экологическая экспертиза реально является действенным инструментом охраны окружающей среды. Она проверяет соответствие намечаемой хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям и определяет допустимость реализации объекта в целях предупреждения возможных неблагоприятных воздействий этой деятельности на окружающую среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий. Итак, экологическая экспертиза выполняет функции предупредительного контроля, служит инструментом обеспечения выполнения экологических требований, является правовым средством реализации конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду и способствует учету общественного мнения при принятии экологически значимых решений. Ее документы могут быть использованы в качестве доказательств при судебном рассмотрении дел.

Государственный контроль и надзор всегда были и остаются актуальным, так как, с одной стороны, без контрольно-надзорных полномочий невозможно реализовать функцию государственного управления неотъемлемую составляющую государственной власти, с другой стороны, невозможно обеспечить и защитить права граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Вот почему защита и охрана прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора), также как и своевременное устранение выявленных нарушений и применение соответствующих мер юридического воздействия в отношении нарушителей, напрямую зависят от эффективной реализации органами государственной власти предоставленных им полномочий.

Государственная экологическая экспертиза и государственный экологический контроль является важнейшей функцией управления в сфере охраны окружающей среды, которую осуществляют органы Минприроды России, а общественная экологическая экспертиза – неотъемлемым элементом экологической правоспособности гражданина и общественных экологических организаций как юридических лиц.

Общественные отношения по оценке воздействия на окружающую среду и экологической экспертизе и контролю тесно связаны между собой, хотя каждое из этих правовых средств выполняет свою функцию в механизме действия экологического права. Правовое значение экологической экспертизы более широкое. Задача государственной экологической экспертизы – гарантировать, чтобы в процессе оценки воздействия на окружающую среду были предусмотрены меры по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов, адекватные требованиям законодательства.

Цели данной работы:

определить понятие, цели и виды государственной и общественной экологической экспертизы и найти точки соприкосновения с государственным и общественным контролем.

**1. Понятие экологического права как комплексной отрасли российского права**

Понятие экологическое право в юридической литературе принято рассматривать с трех позиций:

- экологическое право как отрасль российского права;

- экологическое право как учебная дисциплина;

- экологическое право как наука.

Безусловно, любую отрасль права характеризует не только его формальная сторона нормативные правовые акты, регулирующие определенную сферу общественных отношений, но и практическая правоприменительная практика. Для признания права таковым не достаточно наличия только законодательной базы. Важно также и то, как закон и другие нормативные правовые акты реализуются на практике. С этих позиций важен механизм реализации декларированных правовых норм, обеспечиваемый исполнительными органами государственной власти, правоохранительными и судебными органами. Именно административная и судебная практика позволяет выявить и, во многом, устранить возникшие в праве пробелы и коллизии.

Следует также отметить, что на реализацию права в большей степени влияет и мировоззрение человека. Речь идет о таких правовых категориях как правовое воспитание, правовая культура, правовое сознание. Именно с этих позиций экологическое право следует рассматривать как самостоятельную отрасль российского права, включающую в себя следующие элементы: нормативные правовые акты, правоприменительную практику (административную и судебную), правосознание, правовое воспитание, правовую культуру. Однако, это широкий подход к раскрытию экологического права как отрасли права. В узком смысле слова под экологическим правом следует понимать совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения в области охраны окружающей среды, рационального использования и восстановления природных ресурсов.

В юридической литературе, по общему правилу экологическое право как отрасль права принято делить на три части:

Общую часть, куда входят институты, содержащие положения, выполняющие служебную функцию по отношению ко всем или значительной группе институтов Особенной части. Например, институт Общей части "Юридическая ответственность за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования" своими нормами распространяется практически на все институты Особенной части: охватывает ответственность за правонарушения в области охраны и использования недр, земель, лесов, вод, растительного и животного мира и т.д.

Особенную часть, куда входят институты, устанавливающие правовой режим охраны и использования конкретных компонентов природной среды (правовой режим землепользования, правовой режим недропользования, правовой режим лесопользования и т.д.)

Специальную часть, состоящую из международного экологического права.

Как учебная дисциплина экологическое право представляет собой систематизированную совокупность сведений о правовом регулировании взаимодействия человека и общества с окружающей средой. В настоящее время указанная дисциплина входит в государственный стандарт юридического образования как обязательная. [[1]](#footnote-1)

В процессе изучения экологического права как учебной дисциплины рассматриваются:

1. общие науковедческие вопросы (предмет, метод, система, источники экологического права, его соотношение с иными отраслями права, конституционные основы охраны окружающей среды, экологические правоотношения, право природопользования, государственное управление в области охраны окружающей среды, юридическая ответственность за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования);

2. вопросы охраны и рационального использования конкретных компонентов природной среды (охрана и рациональное использование земель, вод, правовая охрана атмосферного воздуха, недр, лесов, животного мира, особо охраняемых природных территорий), вопросы охраны окружающей среды в отдельных сферах жизнедеятельности (охрана окружающей среды в сельском хозяйстве, в промышленности, энергетике, правовое регулирование в области обращения с отходами производства и потребления и т.д.);

3. отдельные вопросы международного экологического права (принципы и источники международного экологического права, вопросы о международных экологических организациях и др.).

Экологическое право как наука представляет собой систему знаний об экологическом праве как отрасли права.

Наиболее полное представление об экологическом праве как науке дает А.С. Шестерюк: "Экологическое право как наука представляет собой структурно организованное знание о системе экологоправовых отношений, формах и методах формирования экологоправовых сознаний и путях их совершенствования. В то же время экологическое право заключает в себе представления правоведов о предмете и методе данной отрасли юридического знания, об источниках и детерминантах его формирования, о месте экологического права в системе отраслей юридической науки".[[2]](#footnote-2)

**1.1 Предмет метод и система экологического права**

Своеобразие любой отрасли права характеризуется особым предметом и методом правового регулирования. Именно эти два компонента позволяют говорить о существовании отрасли права как таковой.

Предметом правового регулирования являются определенные общественные отношения. Так, предметом экологического права выступают общественные отношения в области охраны окружающей среды и природопользования.

Указанные общественные отношения можно объединить в три блока:

Общественные отношения, урегулированные нормами природоохранного права. Так, в основу природоохранного права ложится законодательство об охране окружающей среды (природоохранное законодательство). Основополагающим нормативным правовым актом здесь выступает ФЗ от 10.01.2002 г. N 7 ФЗ "Об охране окружающей среды".

Таким образом, природоохранное право регулирует общественные отношения в области охраны окружающей среды в целом, устанавливая определенные требования, запреты и ограничения при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, требования в области обращения с отходами производства и потребления и т.д.[[3]](#footnote-3)

Общественные отношения, урегулированные нормами природоресурсного права, в основу которого ложится природоресурсное законодательство. Указанные нормы регулируют общественные отношения по охране и рациональному использованию конкретных компонентов природной среды (земель, вод, лесов, недр, животного мира и т.д.) В систему природоресурсного права входят следующие нормативные правовые акты:

- Земельный кодекс РФ от 25.10.2001 г. N 136ФЗ,

- Лесной кодекс РФ от 04.12.2006 г. N 200ФЗ (ред. от 27.12.2009),

- Водный кодекс РФ от 03.06.2006 г. N 74ФЗ,

- Закон РФ от 21.02.1992 г. N 2395-1 "О недрах", (ред. от 27.12.2009)

- ФЗ от 24.04.1995 г. N 52-ФЗ "О животном мире" (ред. От 24.07.2009) и принятые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты.

Данные общественные отношения также урегулированы нормами и других самостоятельных отраслей российского права. Например, указанные нормы содержатся в Уголовном кодексе РФ от 13.06.1996 г. N 63ФЗ, устанавливающем уголовную ответственность за экологические преступления, в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, устанавливающем административную ответственность за правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования и т.д.

Метод правового регулирования это способ воздействия юридических норм на общественные отношения. Соответственно, методы экологического права это определенные приемы, способы и средства воздействия на общественные отношения в области охраны окружающей среды и природопользования. Указанные методы закрепляются в нормативных правовых актах и подкрепляются соответствующими мерами юридического воздействия на участников таких отношений.[[4]](#footnote-4)

**2. Понятие государственной экологической экспертизы и ее содержание**

С учетом роли экспертизы как инструмента охраны окружающей среды и обеспечения выполнения экологических требований при принятии решений важным является вопрос об объектах, по которым проведение государственной экспертизы обязательно.

В Законе «Об охране окружающей природной среды» презюмируется потенциальная экологическая опасность любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности. В соответствии со ст. 37 этого Закона государственной экологической экспертизе подлежат все предплановые, предпроектные и проектные материалы по объектам и мероприятиям, намечаемым к реализации на территории РФ независимо от их сметной стоимости и принадлежности, а также экологические обоснования лицензий и сертификатов. Дефект этой нормы не только в том, что в ней не указана связь материалов и их реализации с вредным воздействием на окружающую среду. Практически нереально провести государственную экологическую экспертизу всех материалов по объектам и мероприятиям, намечаемым к реализации на территории страны.

Хотя в соответствии с Федеральным законом «Об экологической экспертизе» экологическая экспертиза основывается на принципе презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности, в нем в целом отражена более рационалистическая позиция, чем в Законе «Об охране окружающей природной среды».

В Федеральном законе дан обширный перечень объектов государственной экологической экспертизы, проводимой как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ. С учетом того обстоятельства, что основным фактором отрицательного воздействия на природу является социальноэкономическое развитие, экологической экспертизе подлежат все формы планирования и проектирования такого развития – проекты комплексных и целевых социальноэкономических, научнотехнических и иных программ, при реализации которых может быть оказано воздействие на окружающую природную среду; проекты генеральных планов развития территорий свободных экономических зон и территорий с особым режимом природопользования и ведения хозяйственной деятельности; проекты схем развития отраслей народного хозяйства РФ, в том числе промышленности; проекты генеральных схем расселения, природопользования и территориальной организации производительных сил РФ; проекты схем расселения, природопользования и территориальной организации производительных сил крупных регионов и национальногосударственных образований; проекты инвестиционных программ; проекты комплексных схем охраны природы; техникоэкономические обоснования и проекты строительства, реконструкции, расширения, технического перевооружения, консервации и ликвидации организаций и иных объектов хозяйственной деятельности и другие проекты независимо от их сметной стоимости, ведомственной принадлежности и форм собственности, осуществление которых может оказать воздействие на окружающую природную среду, и др.

В целом можно сказать, что в перечень включены наиболее значимые объекты, требующие обязательной государственной экологической экспертизы. Включение некоторых объектов отражает новые подходы государства к решению вопросов охраны окружающей среды, обусловленные национальными потребностями или международными обязательствами, вытекающими из договоров РФ.[[5]](#footnote-5)

Так, в соответствии со ст. 11 и 12 Федерального закона в число объектов обязательной государственной экологической экспертизы включены проекты правовых актов, реализация которых может привести к негативным воздействиям на окружающую природную среду. Причем на федеральном уровне обязательной экспертизе подлежат проекты правовых актов РФ как нормативного, так и ненормативного характера.

На уровне Российской Федерации практика нормотворчества, при которой экологические требования недооцениваются или игнорируются, характерна для всех участников этого процесса – Государственной Думы, Президента, Правительства, министерств и ведомств. Поэтому проведение экологической экспертизы проектов правовых актов на современном этапе является мерой оправданной. Она служит тому, чтобы в процессе нормотворчества обеспечить учет требований охраны окружающей среды.

Если исходить из общественной полезности государственной экспертизы законопроектов, как и проектов иных правовых актов, то Государственная Дума может решить вопрос об экспертизе двояким путем: либо посредством проведения обязательной государственной экологической экспертизы в рамках Федерального закона «Об экологической экспертизе», как это имеет место, либо в рамках Федерального закона «О законах и иных правовых актах», которым будет урегулирована процедура подготовки, обсуждения, согласования и принятия законодательных и иных правовых актов. Необходимо при этом, чтобы соответствующие нормы формировались на основе принципа научной обоснованности.

Виды экологической экспертизы определяются непосредственно в законодательстве. И Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды», и Федеральный закон «Об экологической экспертизе» устанавливают, что в России осуществляются государственная и общественная экологическая экспертизы. Проведение экспертизы таких видов имеет юридически значимый характер.

В литературе по экологическому праву можно встретить мнение о том, что помимо государственной и общественной проводится ведомственная, научная и коммерческая экологическая экспертиза. Такое утверждение есть не что иное, как позиция авторов. Однако по решению органа или предприятия, инициирующего деятельность, которая будет оказывать вредное воздействие на окружающую среду, может быть проведена ведомственная экспертиза проектных материалов. В этом бывает заинтересовано само ведомство, если соответствующие материалы оно должно представлять на государственную экологическую экспертизу и не уверено в экологической обоснованности проекта. Такая экспертиза носит служебный характер и обеспечивает удовлетворение внутренних потребностей ведомства или предприятия. Что касается коммерческой (платной) экспертизы, которая бы проводилась на лицензионной и договорной основе, как и ведомственной, то такие виды экспертизы не предусматриваются законодательством, хотя соответствующие предложения вносились. Такая экспертиза может быть, очевидно, отнесена к общественной экспертизе, если проводится в инициативном порядке общественными формированиями.[[6]](#footnote-6)

**2.1 Принципы государственной экологической экспертизы**

С учетом роли экологической экспертизы как гаранта обеспечения учета экологических требований при планировании экологически опасной хозяйственной деятельности и принятии решений важным является вопрос о принципах проведения государственной экологической экспертизы. В соответствии со ст. 3 Федерального закона «Об экологической экспертизе» такая экспертиза основывается на принципах:[[7]](#footnote-7)

- презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности означает, что при оценке материалов, являющихся объектом экологической экспертизы, эксперты должны исходить из того, что реализация соответствующей деятельности может влечь вредные воздействия на окружающую природную среду.;

- обязательности проведения государственной экологической экспертизы до принятия решений о реализации объекта экологической экспертизы адресован заказчику планируемой деятельности и органам государственной экологической экспертизы;

- комплексности оценки воздействия на окружающую природную среду хозяйственной и иной деятельности и ее последствий (данный принцип обязывает органы и комиссии государственной экологической экспертизы оценить полноту видов и масштабов воздействий на природную среду в процессе реализации объекта экспертизы);

- обязательности учета требований экологической безопасности при проведении экологической экспертизы (принцип обязывает субъектов экологоэкспертного процесса обеспечивать соблюдение нормативов качества окружающей природной среды, устанавливаемых на уровнях, безопасных для здоровья человека, объектов животного и растительного мира, правовых экологических требований к размещению, проектированию, строительству, эксплуатации объектов, влияющих на состояние природной среды, и в конечном счете права каждого на благоприятную окружающую среду);

- достоверности и полноты информации, представляемой на экологическую экспертизу;

- независимости экспертов экологической экспертизы при осуществлении ими своих полномочий в области экологической экспертизы;

- научной обоснованности, объективности и законности заключений экологической экспертизы;

- гласности, участия общественных организаций (объединений), учета общественного мнения;

- ответственности участников экологической экспертизы и заинтересованных лиц за организацию, проведение, качество экологической экспертизы.[[8]](#footnote-8)

Последовательное соблюдение названных принципов в процессе организации и проведения государственной экологической экспертизы – важнейшее требование и условие ее эффективности в обеспечении реализации экологического права. На практике в связи с соблюдением этих принципов возникает немало проблем.

Содержащиеся в названном Федеральном законе принципы применяются и к государственной, и к общественной экологической экспертизе.

Сформулированные нормы и принципы экологической экспертизы являются стержнем всей системы права в данной сфере. Они выражают сущность и социальное назначение экологической экспертизы, основу ее правового регулирования и осуществления. Принципы должны соблюдаться всеми субъектами, участвующими в экологоэкспертном процессе, включая заказчика планируемой деятельности, проектные организации, экологоэкспертные органы и организации.[[9]](#footnote-9)

**2.2 Общественная экологическая экспертиза**

Согласно статье 19 ФЗ «об экологической экспертизе» граждане и общественные организации (объединения) в области экологической экспертизы имеют право:

выдвигать предложения о проведении в соответствии с настоящим Федеральным законом общественной экологической экспертизы хозяйственной и иной деятельности, реализация которой затрагивает экологические интересы населения, проживающего на данной территории;

направлять в письменной форме федеральному органу исполнительной власти и его территориальным органам в области экологической экспертизы аргументированные предложения по экологическим аспектам намечаемой хозяйственной и иной деятельности;

получать от федерального органа исполнительной власти и его территориальных органов в области экологической экспертизы, организующих проведение государственной экологической экспертизы конкретных объектов экологической экспертизы, информацию о результатах ее проведения;

осуществлять иные действия в области экологической экспертизы, не противоречащие законодательству Российской Федерации.

При подготовке заключения государственной экологической экспертизы экспертной комиссией государственной экологической экспертизы и при принятии решения о реализации объекта государственной экологической экспертизы должны рассматриваться материалы, направленные в экспертную комиссию государственной экологической экспертизы и отражающие общественное мнение.

Согласно ст. 20 Федерального закона «Об экологической экспертизе» «общественная экологическая экспертиза организуется и проводится по инициативе граждан и общественных организаций (объединений), а также по инициативе органов местного самоуправления общественными организациями (объединениями), основным направлением деятельности которых в соответствии с их уставами является охрана окружающей природной среды, в том числе организация и проведение экологической экспертизы, и которые зарегистрированы в порядке, установленном законодательством Российской Федерации».

В соответствии со статьей устанавливается два вида субъектов, участвующих в осуществлении общественной экологической экспертизы:

1) субъекты, инициирующие процедуру проведения общественной экологической экспертизы. К таковым относятся граждане, общественные организации (объединения), органы местного самоуправления;

2) субъекты, проводящие общественную экологическую экспертизу. Ее имеют право проводить исключительно общественные организации (объединения), а также иные некоммерческие объединения в соответствии со ст. 12 Закона об охране окружающей среды, в уставе которых предусмотрен указанный вид деятельности и которые зарегистрированы в установленном законодательством об общественных объединениях порядке».

Статья 21 определяет объекты общественной экологической экспертизы, которые в целом совпадают с объектами государственной экологической экспертизы, предусмотренными ст. 11, 12, за исключением случаев, связанных с секретностью сведений об объектах экологической экспертизы.[[10]](#footnote-10)

В данной статье перечислены два вида охраняемых законом сведений: государственная тайна и коммерческая тайна. Вместе с тем данный перечень не исчерпывающий, и законодательством могут быть предусмотрены также иные виды конфиденциальной информации, которая не может предоставляться для проведения общественной экологической экспертизы.

Статья 22 устанавливает порядок проведения общественной экологической экспертизы. Исходя из содержания данной статьи, общественная экологическая экспертиза может проводиться либо до проведения государственной экологической экспертизы, либо во время ее проведения. Также она предусматривает возможность проведения общественной экологической экспертизы после проведения государственной экологической экспертизы.

На экспертов общественной экологической экспертизы распространяется ряд требований, предъявляемых к экспертам государственной экологической экспертизы.

Статья 23 Федерального закона «Об экологической экспертизе» предусматривает осуществление общественной экологической экспертизы «при условии государственной регистрации заявления общественных организаций (объединений) о ее проведении».

Статья 24 устанавливает перечень условий, при которых в проведении общественной экологической экспертизы может быть отказано. Данный перечень условий является исчерпывающим, а значит, никакие иные основания не могут быть основанием к отказу в реализации права на проведение общественной экологической экспертизы.

В соответствии со статьей 25 заключение общественной экологической экспертизы направляется федеральному органу исполнительной власти в области экологической экспертизы, осуществляющему государственную экологическую экспертизу, заказчику документации, подлежащей общественной экологической экспертизе, органам, принимающим решение о реализации объектов экологической экспертизы, органам местного самоуправления и может передаваться другим заинтересованным лицам.[[11]](#footnote-11)

Заключение общественной экологической экспертизы приобретает юридическую силу после утверждения его федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы.

В случае придания юридической силы заключению общественной экологической экспертизы на руководителя и членов экспертной комиссии общественной экологической экспертизы распространяются требования статей 30 - 34 настоящего Федерального закона.

Заключения общественной экологической экспертизы могут публиковаться в средствах массовой информации, передаваться органам местного самоуправления, органам государственной экологической экспертизы, заказчикам документации, подлежащей общественной экологической экспертизе, и другим заинтересованным лицам.

Порядок утверждения заключения общественной экологической экспертизы уполномоченным федеральным органом исполнительной власти или органом государственной власти субъекта Российской Федерации аналогичен процедуре утверждения заключения экспертной комиссии государственной экологической экспертизы.

В результате утверждения заключения общественной экологической экспертизы оно приобретает правовой режим заключения государственной экологической экспертизы, а члены экспертной комиссии общественной экспертизы приобретают правовой статус экспертов государственной экологической экспертизы и несут юридическую ответственность за соответствие заключения общественной экологической экспертизы установленным законодательством требованиям.[[12]](#footnote-12)

**3. Экологический контроль, понятие и виды**

Вопросы государственного контроля и надзора всегда были и остаются актуальными, так как, с одной стороны, без контрольнонадзорных полномочий невозможно реализовать функцию государственного управления неотъемлемую составляющую государственной власти, с другой стороны, невозможно обеспечить и защитить права граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Вот почему защита и охрана прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора), также как и своевременное устранение выявленных нарушений и применение соответствующих мер юридического воздействия в отношении нарушителей, напрямую зависят от эффективной реализации органами государственной власти предоставленных им полномочий.

Основополагающий нормативный правовой акт, который был направлен на защиту прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации государственного контроля (надзора), был принят в 2001 году. Речь идет о Федеральном законе от 08.08.2001 г. N 134ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)" (далее ФЗ от 08.08.2001 г. N 134ФЗ).

Надо отметить, что в России такой закон был принят впервые. Указанный закон внес существенные коррективы в работу органов исполнительной власти при осуществлении ими государственновластных полномочий. Впервые федеральный закон был направлен на защиту прав хозяйствующих субъектов при проведении органами государственной власти государственного контроля. Впервые на законодательном уровне были закреплены основные принципы защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля и надзора; основные требования и ограничения к организации и проведению мероприятий по контролю; ответственность органов государственного контроля и их должностных лиц при проведении контрольных мероприятий. Небольшой по своему содержанию, состоящий только из 18 статей, на практике закон стал реальным гарантом прав хозяйствующих субъектов. Об этом свидетельствует судебная и административная практика, которая показывает, что число жалоб на вынесенные органами государственного контроля и их должностными лицами постановления по делам об административных правонарушениях во много раз возросло. Более того, практически во всех случаях по административным делам суды принимают сторону заявителя. И немаловажную роль в этом сыграл не только принятый Федеральный закон от 08.08.2001 г. N 134ФЗ, но и закрепленный в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях принцип презумпции невиновности.

Однако, спустя некоторое время, учитывая последние изменения в законодательстве, политике и экономике, стало очевидным, что норм в исследуемой сфере деятельности стало недостаточно. Все чаще при осуществлении государственного контроля и привлечении виновных лиц к административной ответственности возникают правовые коллизии и пробелы, которые на практике разрешаются поразному. И основная причина заключается в несовершенстве действующего законодательства. Результаты правоприменительной практики привели к необходимости пересмотра ряда существующих положений.[[13]](#footnote-13)

Это послужило основанием для принятия нового закона Федерального закона от 26.12.2008 г. N 294 ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" (далее ФЗ от 26.12.2008 г. N 294ФЗ), который вступил в силу с 1 июля 2009 года. В свою очередь, с вступлением в силу нового закона, ФЗ от 08.08.2001 г. N 134ФЗ утратит силу.

Немаловажную роль в принятии нового закона сыграл Указ Президента РФ от 15.05.2008 г. N 797 "О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности". Поставленные в Указе Президента РФ от 15.05.2008 г. N 797 задачи нашли свое дальнейшее отражение и раскрытие в Федеральном законе от 26.12.2008 г. N 294ФЗ.

Так, настоящим Указом Президента РФ Правительству РФ было поручено разработать и внести в Государственную Думу Федерального Собрания РФ проекты федеральных законов, предусматривающих:

* усиление гарантий защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора);
* проведение планового мероприятия по контролю (в том числе по отдельным видам лицензионного контроля) в отношении одного юридического лица или индивидуального предпринимателя каждым органом государственного контроля (надзора) не более чем один раз в три года (кроме налогового контроля);
* проведение внеплановых мероприятий по контролю в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства только в целях выявления нарушений, представляющих непосредственную угрозу жизни и здоровью людей, по согласованию с прокурором субъекта РФ;
* преимущественно уведомительный порядок начала предпринимательской деятельности, сокращение количества разрешительных документов, необходимых для ее осуществления, замену (в основном) обязательной сертификации декларированием производителем качества выпускаемой продукции;
* замену лицензирования отдельных видов деятельности обязательным страхованием ответственности или представлением финансовых гарантий и др.

Во многом новый Федеральный закон от 26.12.2008 г. N 294ФЗ реализовал положения Указа Президента от РФ от 15.05.2008 г. N 797. Так, сравнительно правовой анализ этого закона позволяет делать следующие выводы.[[14]](#footnote-14)

Так, согласно ст. 2 ФЗ от 26.12.2008 г. N 294 ФЗ "государственный контроль (надзор) деятельность уполномоченных органов государственной власти (федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации), направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями (далее также юридические лица, индивидуальные предприниматели) требований, установленных настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации (далее обязательные требования), посредством организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями".[[15]](#footnote-15)

Данный закон значительно расширил понятие государственного контроля (надзора), которое включает в себя осуществление уполномоченными органами исполнительной власти следующих видов деятельности:

- деятельности, направленной на предупреждение, выявление и пресечение нарушений хозяйствующими субъектами обязательных требований посредством организации и проведения проверок, принятия мер по пресечению и устранению последствий выявленных нарушений;

- деятельности по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями.

Такой подход законодателя к раскрытию указанного определения совершенно обоснован и понятен, поскольку в нем одновременно раскрываются и контрольные и надзорные полномочия.

Таким образом, если предыдущий закон под государственным контролем подразумевал только проведение соответствующей проверки, тем самым существенно ограничивая его толкование, то исходя из смысла определений, представленных в новом законе, проведение проверки является всего лишь одной из проводимых мер при осуществлении надзорных полномочий.

При этом, если в тексте предыдущего закона использовались такие формулировки как "государственный контроль" и "мероприятие по контролю", то новый закон помимо вышеперечисленных использует также такую правовую категорию как "проверка" (плановая проверка ст. 9, внеплановая проверка ст. 10, документарная проверка ст. 11, выездная проверка ст. 12 и т.д.). При этом меняется смысл и назначение таких определений.

Так, в предыдущем законе под государственным контролем подразумевалась собственно проверка, а под мероприятием по контролю совокупность действий должностных лиц органов государственного контроля, связанных с проведением проверки,\*(76) т.е по сути государственный контроль сводился к проведению проверки.[[16]](#footnote-16)

Согласно ст. 2 нового ФЗ от 26.12.2008 г. N 294ФЗ:

* мероприятие по контролю действия должностного лица или должностных лиц органа государственного контроля (надзора) либо органа муниципального контроля и привлекаемых в случае необходимости в установленном настоящим федеральным законом порядке к проведению проверок экспертов, экспертных организаций по рассмотрению документов юридического лица, индивидуального предпринимателя, по обследованию используемых указанными лицами при осуществлении деятельности территорий, зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, подобных объектов, транспортных средств и перевозимых указанными лицами грузов, по отбору образцов продукции, объектов окружающей среды, объектов производственной сферы, по проведению их исследований, испытаний, а также по проведению экспертиз и расследований, направленных на установление причинноследственной связи выявленного нарушения обязательных требований и (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами, с фактами причинения вреда;
* проверка совокупность проводимых органом государственного контроля (надзора) или органом муниципального контроля в отношении юридического лица, индивидуального предпринимателя мероприятий по контролю для оценки соответствия осуществляемых ими деятельности или действий (бездействия), производимых и реализуемых ими товаров (выполняемых работ, представляемых услуг) обязательным требованиям и требованиям, установленным муниципальными правовыми актами.

Таким образом, законодатель, раскрыв категорию "проверка", ввел самостоятельное определение, тем самым, расширив понятие "государственного контроля" и сузив понятие "мероприятие по контролю". Следовательно, в своем смысловом значение более широкое понятие "государственный контроль", включающий в себя в том числе и "проверку", а последняя, в свою очередь, заключается в совокупности мероприятий по контролю.

Согласно ФЗ от 26.12.2008 г. N 294ФЗ мероприятия по контролю могут включать в себя:

* действия по рассмотрению документов юридического лица, индивидуального предпринимателя;
* действия по обследованию используемых юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями при осуществлении деятельности территорий, зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, подобных объектов, транспортных средств и перевозимых указанными лицами грузов;
* действия по отбору образцов продукции, объектов окружающей среды, объектов производственной сферы;
* действия по проведению их исследований, испытаний,
* действия по проведению экспертиз и расследований, направленных на установление причинноследственной связи выявленного нарушения обязательных требований и (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами, с фактами причинения вреда.[[17]](#footnote-17)

Как видим, мероприятия по контролю, а, следовательно, и проверка, не включают в себя меры по пресечению и устранению последствий выявленных нарушений, а, значит, не включают в себя меры по привлечению виновных лиц к ответственности. Указанные меры законодатель рассматривает самостоятельно и лишь в совокупности все указанные меры по контролю являются составляющими деятельности уполномоченных органов исполнительной власти, направленной на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями обязательных требований.[[18]](#footnote-18)

Если сравнивать тексты двух законов, то увидим следующее. Предыдущий ФЗ от 08.08.2001 г. N 134ФЗ закреплял требования по организации и проведению мероприятий по контролю, чаще используя формулировку "мероприятие по контролю", новый ФЗ от 26.12.2008 г. N 294ФЗ в зависимости от видов проверки закрепляет требования по ее организации и проведению, используя формулировку "проверка". На основании вышеизложенного, это совершенно обоснованно.

Федеральный закон от 10.01.2002 г. N 7ФЗ "Об охране окружающей среды" раскрывает понятие экологического контроля следующим образом.

Контроль в области охраны окружающей среды (экологический контроль) система мер, направленная на предотвращение, выявление и пресечение нарушения 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.

Контроль в области охраны окружающей среды (экологический контроль) проводится в целях обеспечения органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, юридическими и физическими лицами исполнения законодательства в области охраны окружающей среды, соблюдения требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды, а также обеспечения экологической безопасности.

При этом ФЗ "Об охране окружающей среды" выделяет следующие виды экологического контроля:

- государственный экологический контроль (государственный экологический контроль, осуществляемый федеральными органами исполнительной власти; государственный экологический контроль, осуществляемый органами исполнительной власти субъектов РФ);

- производственный экологический контроль;

- общественный экологический контроль.

Так, **общественный экологический контроль** согласно ст. 68 ФЗ "Об охране окружающей среды" осуществляется в целях реализации права каждого на благоприятную окружающую среду и предотвращения нарушения законодательства в области охраны окружающей среды. Такой вид экологического контроля осуществляется общественными объединениями и иными некоммерческими организациями в соответствии с их уставами, а также гражданами в соответствии с законодательством.

Результаты общественного экологического контроля, представленные в органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, подлежат обязательному рассмотрению в порядке, установленном законодательством.

Кроме того, такие обращения, содержащие информацию и иные доказательства, свидетельствующие о наличии признаков нарушений, являются основанием для проведения внеплановых мероприятий по контролю.

Так, согласно п. 2 ст. 10 Федерального закона от 26.12.2008 г. N 294ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля":

"Основанием для проведения внеплановой проверки является:

1) истечение срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований и (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами;

2) поступление в органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля обращений и заявлений граждан, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о следующих фактах:[[19]](#footnote-19)

а) возникновение угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

б) причинение вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, безопасности государства, а также возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

в) нарушение прав потребителей (в случае обращения граждан, права которых нарушены)".

Вместе с тем, Федеральный закон от 26.12.2008 г. N 294ФЗ закрепляет требования, согласно которым обращения и заявления, не позволяющие установить лицо, обратившееся в орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля, а также обращения и заявления, не содержащие сведений о вышеизложенных фактах, не могут служить основанием для проведения внеплановой проверки.

В свою очередь, основные права и обязанности граждан в области охраны окружающей среды, а также основные права и обязанности общественных и иных некоммерческих объединений, осуществляющих деятельность в области охраны окружающей среды, устанавливаются соответственно статьями 11 и 12 ФЗ "Об охране окружающей среды".

Так, согласно ст. 11 указанного закона среди основных прав в области охраны окружающей среды за гражданами закрепляются следующие права:

1) право создавать общественные объединения, фонды и иные некоммерческие организации, осуществляющие деятельность в области охраны окружающей среды;

2) оказывать содействие органам государственной власти РФ, органам государственной власти субъектов РФ, органам местного самоуправления в решении вопросов охраны окружающей среды;

3) обращаться в органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления и иные организации с жалобами, заявлениями и предложениями по вопросам, касающимся охраны окружающей среды, негативного воздействия на окружающую среду, и получать своевременные и обоснованные ответы;

4) предъявлять в суд иски о возмещении вреда окружающей среде;

5) осуществлять другие предусмотренные законодательством права.

В соответствии со ст. 12 ФЗ "Об охране окружающей среды" общественные и иные некоммерческие объединения, осуществляющие деятельность в области охраны окружающей среды, в том числе, имеют право:

1) оказывать содействие органам государственной власти РФ, органам государственной власти субъектов РФ, органам местного самоуправления в решении вопросов охраны окружающей среды;

2) обращаться в органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления и иные организации и к должностным лицам о получении своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды, о мерах по ее охране, об обстоятельствах и о фактах хозяйственной и иной деятельности, создающих угрозу окружающей среде, жизни, здоровью и имуществу граждан;

3) обращаться в органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления и иные организации с жалобами, заявлениями и предложениями по вопросам, касающимся охраны окружающей среды, негативного воздействия на окружающую среду, и получать своевременные и обоснованные ответы;[[20]](#footnote-20)

4) подавать в органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, суд обращения об отмене решений о проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, об эксплуатации объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может оказать негативное воздействие на окружающую среду, об ограничении, о приостановлении и прекращении хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду;

5) предъявлять в суд иски о возмещении вреда окружающей среде;

6) осуществлять другие предусмотренные законодательством права.

**Производственный экологический контроль** осуществляется согласно ст. 67 ФЗ "Об охране окружающей среды" в целях обеспечения выполнения в процессе хозяйственной и иной деятельности мероприятий по охране окружающей среды, рациональному использованию и восстановлению природных ресурсов, а также в целях соблюдения требований в области охраны окружающей среды, установленных законодательством в области охраны окружающей среды.

При этом на субъектов хозяйственной и иной деятельности п. 2 ст. 67 ФЗ "Об охране окружающей среды" возлагаются обязанности по представлению следующих сведений в соответствующий орган исполнительной власти, осуществляющий государственный экологический контроль:

- сведения о лицах, ответственных за проведение производственного экологического контроля;

- сведения об организации экологических служб на объектах хозяйственной и иной деятельности;

- результаты производственного экологического контроля.

Таким образом, исходя из смысла ст. 67 указанного федерального закона осуществление производственного экологического контроля это обязанность, а не право хозяйствующих субъектов (юридических лиц и индивидуальных предпринимателей).

**Государственный экологический контроль** осуществляется федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ.

На государственный экологический контроль распространяются требования ФЗ от 26.12.2008 г. N 294ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля". Так, в случае, если при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства предусмотрено осуществление государственного строительного надзора, государственный контроль в области охраны окружающей среды (государственный экологический контроль) осуществляется в рамках государственного строительного надзора органами исполнительной власти, уполномоченными на осуществление государственного строительного надзора, в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности.[[21]](#footnote-21)

**Заключение**

Экологическая ситуация в Российской Федерации может быть стабилизирована и улучшена только путем коренного изменения ориентации социально-экономического развития страны, формирования новых ценностных и нравственных установок, пересмотра структуры потребностей, целей, приоритетов и способов деятельности человека. Это требует реализации целого комплекса радикальных политических, социально-экономических, законодательных, технологических мер. При этом важно и необходимо соблюдение принципа разумных компромиссов при разрешении возникающих конфликтов между необходимостью соблюдения экологических регламентаций и ограничений и потребностями развития хозяйственной сферы.

При формировании рыночных отношений для охраны окружающей среды и рационального природопользования необходимо развитие и активное использование экономического механизма в сфере взаимодействия общества и природы.

Государственная экологическая экспертиза и экологический контроль – установление соответствия намечаемой хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям, определение ее допустимости в целях предупреждения возможных неблагоприятных воздействий на окружающую среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий.

Сегодня экологическая экспертиза и контроль в России является одним из наиболее эффективных управленческих рычагов рационального природопользования и охраны окружающей среды. Существуют некоторые успехи и недостатки, проблемы и трудности в развитии этого института.

Наименее изученной областью экологической экспертизы является общественная экологическая экспертиза, декларированная, но мало чем обеспеченная в России. Данный вопрос требует исследований и разработок, соответствующих нормативно-методических документов.

А в свою очередь общественный экологический контроль пока не достаточно развит в нашей стране, в силу небольшого количества общественных организаций в стране и заинтересованности населения в целом.

**Список использованных материалов**

Нормативная литература:

1. Федеральный Закон Российской Федерации «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002года N 7-ФЗ с учетом изменений, в ред. от 27.12.2009.
2. Федеральный Закон Российской Федерации «Об экологической экспертизе» от 23 ноября 1995года № 174-ФЗ, с учетом изменений, в ред. от 08.05.2009.
3. Федеральный Закон Российской Федерации «О защите юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ, с учетом изменений, в ред. от 26.04.2010.

Литература:

1. Дубовик О.В. Экологическое право: учебник/О.В. Дубовик. - М.: Проспект, 2009.
2. Румянцев Н.В., Казанцев С.Я., Любарский Е.Л. и др. Экологическое право России: Учеб. пособие для студентов вузов / Н.В. Румянцев, С.Я. Казанцев, Е.Л. Любарский и др.; Под ред. Н. В. Румянцева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2005. – 480 с.
3. Боголюбов С.А. Экологическое право: Учебник для вузов/С.А. Боголюбов. – М. : Норма, 2001. – 191с.
4. Ерофеев, Б. В. Экологическое право: учебник/ Б.В. Ерофев. - 3-е изд., доп. - М. : ФОРУМ : ИНФРА-М, 2006. - 287 с.
5. Бринчук, М. М. Экологическое право: учебник/ М.М. Бринчук. - 2-е изд., перераб. и доп. - М. : Юристъ, 2005. - 669 с.

1. Дубовик О.В. Экологическое право: учебник/О.В. Дубовик. - М.: Проспект, 2009. [↑](#footnote-ref-1)
2. Дубовик О.В. Экологическое право: учебник/О.В. Дубовик. - М.: Проспект, 2009. [↑](#footnote-ref-2)
3. Боголюбов С.А. Экологическое право: Учебник для вузов/С.А. Боголюбов. – М. : Норма, 2001. [↑](#footnote-ref-3)
4. Боголюбов С.А. Экологическое право: Учебник для вузов/С.А. Боголюбов. – М. : Норма, 2001. [↑](#footnote-ref-4)
5. Бринчук, М. М. Экологическое право: учебник/ М.М. Бринчук. - 2-е изд., перераб. и доп. - М. : Юристъ, 2005. [↑](#footnote-ref-5)
6. Бринчук, М. М. Экологическое право: учебник/ М.М. Бринчук. - 2-е изд., перераб. и доп. - М. : Юристъ, 2005. [↑](#footnote-ref-6)
7. Федеральный Закон Российской Федерации «Об экологической экспертизе» от 23 ноября 1995года № 174-ФЗ, с учетом изменений, в ред. от 08.05.2009. [↑](#footnote-ref-7)
8. Федеральный Закон Российской Федерации «Об экологической экспертизе» от 23 ноября 1995года № 174-ФЗ, с учетом изменений, в ред. от 08.05.2009. [↑](#footnote-ref-8)
9. Бринчук, М. М. Экологическое право: учебник/ М.М. Бринчук. - 2-е изд., перераб. и доп. - М. : Юристъ, 2005. [↑](#footnote-ref-9)
10. Федеральный Закон Российской Федерации «Об экологической экспертизе» от 23 ноября 1995года № 174-ФЗ, с учетом изменений, в ред. от 08.05.2009. [↑](#footnote-ref-10)
11. Федеральный Закон Российской Федерации «Об экологической экспертизе» от 23 ноября 1995года № 174-ФЗ, с учетом изменений, в ред. от 08.05.2009. [↑](#footnote-ref-11)
12. Ерофеев, Б. В. Экологическое право: учебник/ Б.В. Ерофев. - 3-е изд., доп. - М. : ФОРУМ : ИНФРА-М, 2006. - 287 с. [↑](#footnote-ref-12)
13. Румянцев Н.В., Казанцев С.Я., Любарский Е.Л. и др. Экологическое право России: Учеб. пособие для студентов вузов / Н.В. Румянцев, С.Я. Казанцев, Е.Л. Любарский и др.; Под ред. Н. В. Румянцева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2005. – 480 с. [↑](#footnote-ref-13)
14. Румянцев Н.В., Казанцев С.Я., Любарский Е.Л. и др. Экологическое право России: Учеб. пособие для студентов вузов / Н.В. Румянцев, С.Я. Казанцев, Е.Л. Любарский и др.; Под ред. Н. В. Румянцева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2005. – 480 с. [↑](#footnote-ref-14)
15. Федеральный Закон Российской Федерации «О защите юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от  26 декабря 2008 года № 294-ФЗ, с учетом изменений, в ред. от 26.04.2010. [↑](#footnote-ref-15)
16. Румянцев Н.В., Казанцев С.Я., Любарский Е.Л. и др. Экологическое право России: Учеб. пособие для студентов вузов / Н.В. Румянцев, С.Я. Казанцев, Е.Л. Любарский и др.; Под ред. Н. В. Румянцева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2005. – 480 с. [↑](#footnote-ref-16)
17. Румянцев Н.В., Казанцев С.Я., Любарский Е.Л. и др. Экологическое право России: Учеб. пособие для студентов вузов / Н.В. Румянцев, С.Я. Казанцев, Е.Л. Любарский и др.; Под ред. Н. В. Румянцева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2005. – 480 с. [↑](#footnote-ref-17)
18. Дубовик О.В. Экологическое право: учебник/О.В. Дубовик. - М.: Проспект, 2009. [↑](#footnote-ref-18)
19. Дубовик О.В. Экологическое право: учебник/О.В. Дубовик. - М.: Проспект, 2009. [↑](#footnote-ref-19)
20. Дубовик О.В. Экологическое право: учебник/О.В. Дубовик. - М.: Проспект, 2009. [↑](#footnote-ref-20)
21. Дубовик О.В. Экологическое право: учебник/О.В. Дубовик. - М.: Проспект, 2009. [↑](#footnote-ref-21)