**РЕФЕРАТ**

**по курсу «Экологическое право»**

**по теме: «Государственный экологический контроль»**

**СОДЕРЖАНИЕ**

ВВЕДЕНИЕ

1. Понятие, виды и задачи экологического контроля

2. Государственный экологический контроль

3. Ведомственный и производственный и общественный экологический контроль

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

**ВВЕДЕНИЕ**

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.

Ранее подчеркивалось, что 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.

**1. Понятие, виды и задачи экологического контроля**

Российское административное право выделяет два вида контрольной деятельности – контроль и надзор[[1]](#footnote-1). 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. 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.

**2. 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 закреплен. 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.

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.

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:

Министерство природных ресурсов РФ;

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования;

Федеральное агентство водных ресурсов;

Федеральное агентство лесного хозяйства;

Федеральное агентство по недропользованию.

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. 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).

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

Важнейшим условием решения задач, возложенных на органы государственного экологического контроля, служит наличие достаточного объема правомочий государственных инспекторов по охране природы. Наиболее важные их правомочия предусмотрены Федеральным законом «Об охране окружающей природной среды».

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

Должностные лица органов государственного экологического контроляимеют право в установленном порядке[[2]](#footnote-2):

посещать предприятия, учреждения, организации, независимо от форм собственности и подчинения, включая воинские части, специальные объекты и службы Вооруженных Сил, органов внутренних дел и государственной безопасности, знакомиться с документами, результатами анализов, иными материалами, необ­ходимыми для выполнения их служебных обязанностей;

проверять работу очистных сооружений и других обезвреживающих устройств, средств их контроля, соблюдение нормативов качества окружающей природной среды, природоохранного законодательства, выполнение планов и мероприятий по охране окружающей природной среды;

выдавать разрешения на право выброса, сброса, размещения вредных веществ;

устанавливать по согласованию с органами санитарно-эпидемиологического надзора нормативы выбросов, сбросов вредных веществ стационарными источниками загрязнения окружающей природной среды;

назначать государственную экологическую экспертизу, обеспечивать контроль за выполнением ее заключения;

требовать устранения выявленных недостатков, давать в пределах предоставленных прав указания или заключения по размещению, проектированию, строительству, реконструкции, вводу в эксплуатацию, эксплуатации объектов;

привлекать в установленном порядке виновных лиц к административной ответственности, направлять материалы о привлечении их к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности, предъявлять иски в суд или арбитражный суд о возмещении вреда, причиненного окружающей природной среде или здоровью человека нарушениями природоохранительного законодательства;

принимать решения об ограничении, приостановлении, прекращении работы предприятий, сооружений, иных объектов и любой деятельности, причиняющей вред окружающей природной среде и несущей потенциальную опасность для здоровья человека.

Решения указанных органов обязательны для исполнения. Они могут быть обжалованы в суд или арбитражный суд.

Важным видом государственного экологического контроля является экологический мониторинг. Порядок организации и проведения государственного экологического мониторинга регулируется федеральными законами (Законом «Об охране окружающей природной среды», Лесным, Водным, Земельным кодексами, законами о недрах, о животном мире и т. д.) и другими актами экологического законодательства. Отраслевой мониторинг осуществляется специально уполномоченными органами государственного экологического управления по отдельным видам природных ресурсов.

**3. Ведомственный и производственный и общественный экологический контроль**

Сущностьведомственного 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. Ведомственный контроль проводится также министерствами и ведомствами, осуществляющими управление природопользованием и охраной окружающей среды.

Содержание ведомственного контроля определяется рядом факторов: а) спецификой отрасли; б) экологически значимыми задачами, стоящими перед отраслью в целом и подведомственными объектами и в) конкретными правами и обязанностями подразделений и лиц, осуществляющих ведомственный контроль.

Сферой производственного экологического контроляслужит 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.

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, осуществляющих 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.

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.

В соответствии с Земельным кодексом РФ граждане, общественные организации, объединения и органы территориального общественного самоуправления имеют право участвовать в рассмотрении вопросов, связанных с изъятием и предоставлением земельных участков для строительства промышленных предприятий и иных несельскохозяйственных нужд, затрагивающих интересы населения. Общественные контрольные функции по проверке выполнения экологических требований реализуются также в рамках общественных слушаний по результатам оценки воздействия планируемой деятельности на окружающую среду. 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.

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Экологический контроль в России проводится в форме государственного, производственного, ведомственного и общественного контроля.

Государственный экологический контроль осуществляется федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном Правительством РФ.

Решения, принимаемые должностными лицами государственного экологического контроля, обязательны для исполнения всеми министерствами и ведомствами, предприятиями, должностными лицами и гражданами. На основании этих решений соответствующие банковские учреждения должны прекращать финансирование запрещенной деятельности до отмены решения о ее запрете органом государственного экологического контроля.

Решения государственных органов экологического контроля и должностных лиц могут быть обжалованы в суд или арбитражный суд.

Производственный экологический контроль осуществляется 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.

Общественный контроль в области охраны окружающей среды осуществляется общественными и иными некоммерческими объединениями в соответствии с их уставами, а также гражданами в соответствии с законодательством, в целях реализации права каждого на благоприятную окружающую среду и предотвращения нарушения законодательства в области охраны окружающей среды.

**СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ**

1. Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): Учебник для высших юридических учебных заведений. М., 2004.
2. Боголюбов С.А. Экологическое право. Учебник для вузов. М., 2005.
3. Веденкин Н.Н. Экологическое право: Вопросы и ответы. М., 1999.
4. Гусев Р.К. Экологическое право: Учебное пособие. М., 2004.
1. Боголюбов С.А. Экологическое право. Учебник для вузов. М., 2005. С. 196. [↑](#footnote-ref-1)
2. Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): Учебник для высших юридических учебных заведений. М., 2004. С. 108. [↑](#footnote-ref-2)