

Лекция 3.

МЕХАНИЗМ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ ПРИРОДНОЙ СРЕДЫ

1. Правовое регулирование экономического механизма охраны среды

1.1. Задачи экономического механизма охраны окружающей природной среды

Действующим законодательством, в частности статьей 15 Закона «Об охране окружающей природной среды», определены следующие задачи экономического механизма охраны окружающей природной среды:

- планирование и финансирование природоохранных мероприятий;
- установление лимитов использования природных ресурсов, выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду и размещение отходов;
- установление нормативов платы и размеров платежей за использование природных ресурсов, выбросы и сбросы загрязняющих веществ в окружающую природную среду, размещение отходов и другие виды вредного воздействия;
- предоставление предприятиям, учреждениям и организациям, а также гражданам налоговых, кредитных и иных льгот при внедрении ими малоотходных и ресурсосберегающих технологий и нетрадиционных видов энергии, осуществлении других эффективных мер по охране окружающей природной среды;
- возмещение вреда, причиненного окружающей природной среде и здоровью человека.

Государственные природоохранные органы РФ совместно с органами государственной статистики с природопользователями ведут количественный и качественный учет природных ресурсов и вторичного сырья, определяют их социально-экономическую оценку. На государственные природоохранные органы возлагается ведение государственного земельного, водного, лесного кадастров, государственных кадастров недр, животного мира. Особо охраняемых природных территорий и объектов.

1.2. Порядок планирования и финансирования мероприятий по охране окружающей природной среды

Планирование мероприятий по охране окружающей природной среды и природопользованию осуществляется в рамках составления программ, прогнозов социально-экономического развития на основе государственной экологической программы, с учетом природоресурсного потенциала отдельных регионов.

Финансирование мероприятий по охране окружающей природной среды производится за счет:

- федерального бюджета, бюджета субъектов Российской Федерации и местных бюджетов;
- средств предприятий, учреждений и организаций;
- федерального, республиканских, краевых, областных, местных экологических фондов;
- фондов экологического страхования;
- кредитов банков;
- добровольных взносов населения, иностранных юридических лиц и граждан, а также других источников.

1.3. Лимиты на природопользование и его платность

Лимиты на природопользование – это система экологических ограничений по территориям, представляющая собой установленные предприятиям-природопользователям на определенный срок объемы предельного использования (изъятия) природных ресурсов, предельных выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду и размещения отходов производства.

Такие лимиты устанавливаются специально уполномоченными государственными органами Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды исходя из необходимости поэтапного достижения нормативных объемов использования природных ресурсов, предельно допустимых выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду и нормативных объемов размещения отходов производства с учетом экологической обстановки в регионе.

Платность природопользования подразумевает взимание платы за природные ресурсы, за загрязнение окружающей природной среды и за другие виды воздействия.

Плата за природные ресурсы взимается:

- за право пользования природными ресурсами в пределах установленных лимитов;
- за сверхлимитное и нерациональное использование природных ресурсов;
- на воспроизводство и охрану природных ресурсов.

Плата за загрязнение окружающей природной среды взимается:

- за выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов и другие виды загрязнений в пределах установленных лимитов;
- за выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов и другие виды загрязнений сверх установленных лимитов.

Внесение платы за использование природных ресурсов не освобождает природопользователей от выполнения мероприятий по охране окружающей природной среды и возмещения вреда, причиненного экологическим правонарушением.

Помимо этого согласно статье 18 Закона «Об охране окружающей природной среды» договор на комплексное природопользование заключается между природопользователем и исполнительным органом власти края, области, автономной области, автономного округа, района, города на основе заключения экологической экспертизы на предполагаемую хозяйственную или иную деятельность и лицензии (разрешения) на комплексное природопользование. Таким договором предусматриваются условия и порядок использования природных ресурсов, права и обязанности природопользователя, размеры платежей за пользование природными ресурсами, ответственность сторон и возмещение вреда, порядок разрешения споров.

Лицензии на такое природопользование выдаются природопользователю специально уполномоченным на то государственным органом Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды с указанием видов, объемов и лимитов хозяйственной деятельности по использованию природных ресурсов; экологических требований, при которых допускается использование природных ресурсов; последствий несоблюдения этих требований.

1.4. Экологические фонды и страхование

Экологические фонды создаются для решения неотложных природоохранных задач, восстановления потерь в окружающей природной среде, компенсации причиненного вреда и других природоохранных задач. Они представляют собой единую систему внебюджетных государственных экологических фондов, объединяющую федеральный экологический фонд, республиканские, краевые, областные и местные фонды.

Экологические фонды образуются за счет средств, поступающих от предприятий, учреждений, организаций, граждан, а также иностранных юридических и физических лиц, в том числе:

- платы за выбросы, сбросы загрязняющих веществ в окружающую природную среду, размещение отходов и другие виды загрязнений;
- сумм, полученных по искам о возмещении вреда, и штрафов за экологические правонарушения;
- средств от реализации конфискованных орудий охоты и рыболовства, добытой с их помощью продукции;
- полученных в виде дивидендов, процентов по вкладам, банковским депозитам, от долевого использования собственных средств фонда в деятельности предприятий и иных юридических лиц;
- инвалютных поступлений от иностранных юридических и физических лиц.

Законом «Об охране окружающей природной среды» (ст.23) предусматривается осуществление добровольного и обязательного экологического страхования предприятий, учреждений, организаций, а также граждан, объектов их собственности, доходов на случай экологического и стихийного бедствия, аварий и катастроф.

В качестве объекта экологического страхования выступает риск имущественной ответственности, когда страхователю предъявляются имущественные претензии о возмещении ущерба за загрязнение земель, вод, воздуха в результате наступления страхового события.

Страховым событием экологического страхования признается внезапное, непредвиденное нанесение ущерба окружающей среде в результате аварий, которые привели к выбросу загрязняющих веществ в атмосферу, к загрязнению земной поверхности, сбросу сточных вод.

Размер страхового возмещения, выплачиваемого страхователю, устанавливается договором. Сумма возмещения включает в себя компенсацию:

- ущерба;
- убытков от ухудшения условий жизни и окружающей среды;
- расходов на ликвидацию последствий страхового события (очистку территории, спасение жизни и имущества).

В ряде случаев страховщик может отказать в выплате страхового возмещения. К таким случаям относятся:

- невыполнение страхователем профилактических или предупредительных мер, оговоренных страховщиком при заключении договора;
- недобросовестное отношение страхователя к выполнению определенных обязанностей после наступления страхового события.

Как предусмотрено Основными направлениями развития национальной системы страхования в Российской Федерации в 1998-2000 годах, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 1 октября 1998 г. № 1139, страхование предоставляет гарантии восстановления нарушенных имущественных интересов в случае непредвиденных природных, техногенных и иных явлений, оказывает позитивное влияние на укрепление финансов государства. Оно не только освобождает бюджет от расходов на возмещение убытков при наступлении страховых случаев, но и является одним из наиболее стабильных источников долгосрочных инвестиций. В нерыночной системе хозяйствования, отмечается в данном нормативном акте, возмещение ущерба в основном осуществлялось государством, которое из бюджета выделяло средства на восстановление разрушенных предприятий, жилья, ликвидацию последствий стихийных бедствий и другие аналогичные цели, а система страхования играла вспомогательную роль. Для современной же России ускоренное развитие страхования как механизма защиты имущественных интересов лиц становится особенно значимым.

В связи с этим особенно важным является создание в Российской Федерации эффективной системы страховой защиты имущественных интересов граждан и юридических лиц, обеспечивающей:

- реальную компенсацию убытков (ущерба, вреда), причиняемых в результате непредвиденных природных явлений, техногенных аварий и катастроф и негативных социальных обстоятельств, за счет резервов страховых организаций при снижении нагрузки на бюджет;
- формирование необходимой для экономического роста надежной и устойчивой хозяйственной среды;
- максимальное использование страхования как источника инвестиционных ресурсов.

1.5. Экономическое стимулирование охраны окружающей природной среды

Экономическое стимулирование рационального природопользования и охраны окружающей природной среды осуществляется путем:

- установления налоговых и иных льгот, предоставляемых государственным и другим предприятиям, учреждениям и организациям при внедрении малоотходных и безотходных технологий и производств, использовании вторичных ресурсов, осуществлении другой деятельности, обеспечивающей природоохранных эффект;
- освобождения от налогообложения экологических фондов;
- передачи части средств экологических фондов на договорных условиях под процентные займы предприятиям, учреждениям, организациям и гражданам для реализации мер по гарантированному снижению выбросов и сбросов загрязняющих веществ;
- установления повышенных норм амортизации основных производственных природоохранных фондов;
- применения поощрительных цен и надбавок на экологически чистую продукцию;
- введения специального налогообложения экологически вредной продукции, а также продукции, выпускаемой с применением экологически опасных технологий;
- применения льготного кредитования предприятий, учреждений, организаций независимо от форм собственности, эффективно осуществляющих охрану окружающей природной среды.

Приведенный перечень мер экономического стимулирования рационального природопользования и охраны окружающей природной среды, предусмотренных Законом РСФСР «Об охране окружающей природной среды» (ст.24), не является исчерпывающим. Законодательством Российской Федерации и ее субъектов могут быть установлены и другие виды экономического стимулирования охраны окружающей природной среды.

Значение экономического стимулирования заключается в следующем: сохранение жизнеспособности и разнообразия экосистем, предотвращение истощения невозобновляемых ресурсов невозможно без заинтересованности общества в сохранении среды обитания. Использование экономических стимулов способствует повышению качества жизни, изменению сознания человека и стереотипов его поведения. Опыт показывает, что применение методов экономического стимулирования имеет большое значение для разработки способов интеграции социально-экономического развития и охраны окружающей среды.

2. Экологические функции правоохранительных органов.

2.1. Экологическая функция прокуратуры

Экологическая функция правоохранительных органов состоит в их деятельности по применению природоохранительного законодательства, выявлению причин экологических правонарушений, а также в планировании мероприятий по их предупреждению и устранению.

Экологическая функция прокуратуры:

– экологическая функция прокуратуры сводится к деятельности по осуществлению надзора за соблюдением и выполнением законов и подзаконных актов в области охраны окружающей природной среды, экологической безопасности, соблюдения правил природопользования;

– предметом надзора при этом служат: нормативно-правовой акт, принятый соответствующим поднадзорным прокуратуре органом (не противоречит ли он закону): действие (бездействие) по применению закона или подзаконного акта;

– прокуратура осуществляет экологический надзор посредством вынесения протеста, возбуждения уголовного дела, возбуждения производства об административном правонарушении, предъявления иска о возмещении вреда, причиненного экологическим правонарушением.

2.2. Экологическая деятельность органов внутренних дел

Министерство внутренних дел России выполняет широкий спектр экологических функций, в том числе:

- охрана общественного порядка;
- борьба с правонарушениями и преступностью;
- противопожарная безопасность;
- безопасность движения;
- охрана определенных объектов экологического значения.

Задачи органов внутренних дел в области охраны окружающей природной среды:

- обеспечение экологических прав граждан;
- предупреждение и пресечение экологических преступлений и административных правонарушений;
- раскрытие экологических преступлений;
- охрана общественного порядка и обеспечение экологической безопасности;
- помощь предприятиям, учреждениям, организациям, должностным лицам и гражданам в защите их экологических прав и интересов.

2.3. Арбитражный суд и охрана окружающей природной среды

Экологическая функция арбитражного суда.

Общие положения:

– рассматривая имущественные споры о возмещении вреда, причиненного природной среде, арбитражный суд способствует укреплению экологического правопорядка и гармонизации взаимоотношений общества и природы;

– споры, возникающие в области охраны окружающей природной среды и рационального использования природных ресурсов, обеспечения экологической безопасности в связи с хозяйственной деятельностью – предмет рассмотрения арбитражного суда.

Задачи арбитражного суда в данной сфере:

- защита охраняемых законом прав и интересов организаций и граждан;
- содействие правовыми средствами соблюдению законодательства и укреплению законности в экономических отношениях.

В зависимости от структуры эколого-хозяйственные дела подразделяются на следующие категории:

- о взыскании ущерба, причиненного загрязнением водных ресурсов;
- о взыскании ущерба, причиненного уничтожением, повреждением рыбных запасов;
- о взыскании ущерба, причиненного загрязнением, порчей земель, уничтожением плодородного слоя почвы и невыполнением обязанности по рекультивации земель;
- о взыскании ущерба, причиненного уничтожением или существенным повреждением лесных массивов;
- о взыскании ущерба, причиненного уничтожением диких животных и птиц.

3. Нормирование качества окружающей природной среды.

Человечество не может позволить себе дальнейшее бесконтрольное загрязнение окружающей природной среды, при этом вряд ли возможно ограничить масштабы хозяйственной деятельности. Единственный выход в подобной ситуации – выработка рациональных способов взаимодействия с окружающей природой. Одним из таких способов служит нормирование качества окружающей природной среды.

Цель нормирования:

Установление предельно допустимых норм воздействия на окружающую природную среду, гарантирующих экологическую безопасность человека и сохранение генетического фонда, обеспечивающих использование природных ресурсов без ущерба и их воспроизводство в условиях эффективного хозяйствования.

Общие положения:

- допустимыми признаются воздействия, не влияющие на качество окружающей среды или изменяющие среду обитания в допустимых пределах, то есть не разрушающие экосистему и не вызывающие неблагоприятных последствий у человека;
- нормативы предельно допустимых вредных воздействий, равно как и методы их определения, утверждаются специально уполномоченными на то государственными органами в области охраны окружающей природной среды, санитарно-эпидемиологического надзора. С течением времени по ходу развития науки и техники нормативы изменяются, при этом учитываются международные стандарты;
- основу нормирования составляют нормативы концентраций загрязняющих веществ – стандарты допустимых концентраций, в частности, предельно допустимых концентраций (ПДК), максимально допустимых уровней (МДУ), предельно допустимых уровней (ПДУ), допустимых остаточных количеств (ДОК) и т.д.

Нормативы качества окружающей природной среды

Нормативы предельно допустимых концентраций вредных веществ:

- нормативы предельно допустимых концентраций вредных веществ, микроорганизмов и других биологических веществ, загрязняющих атмосферный воздух, воды, почвы, предусматриваются с целью оценки состояния окружающей природной среды в интересах охраны здоровья человека, сохранения генетического фонда, охраны растительного и животного мира;
- исходя из повышенной ценности отдельных территорий (заказников, заповедников, национальных парков, курортных и рекреационных зон) для них устанавливаются более строгие нормативы предельно допустимых вредных воздействий на природную среду.

Нормативы предельно допустимых выбросов, сбросов вредных веществ, размещения отходов производства:

- эти нормативы определяются с учетом производственных мощностей объекта, данных о возможных вредных последствиях по каждому источнику загрязнения согласно действующим нормативам предельно допустимых концентраций вредных веществ в

окружающей природной среде. С учетом экологической обстановки в регионе определяются также нормативные объемы размещения отходов производства;

– нормативы предельно допустимых выбросов, сбросов, размещения отходов производства утверждаются специально уполномоченными на то государственными органами в области охраны окружающей природной среды (по химическим веществам), санитарно-эпидемиологического надзора (по микроорганизмам и биологическим веществам).

Нормативы предельно допустимого уровня радиационного воздействия:

Нормативы предельно допустимого уровня безопасного содержания радиоактивных веществ в окружающей природной среде и продуктах питания, предельно допустимого уровня радиационного облучения населения устанавливаются уполномоченными органами в величинах, не представляющих опасности для здоровья и генетического фонда человека.

Нормативы предельно допустимых остаточных количеств химических вещества в продуктах питания:

– эти нормативы устанавливаются путем определения минимально допустимой дозы, безвредной для здоровья человека, по каждому используемому химическому веществу и при их суммарном воздействии;

– указанные нормативы утверждаются государственными органами Российской Федерации санитарно-эпидемиологического надзора по согласованию с государственной агрохимической службой Российской Федерации.

Нормативы санитарных и защитных зон:

Нормативы санитарных зон устанавливаются для охраны водоемов и иных источников водоснабжения, курортных, лечебно-оздоровительных зон и населенных пунктов и других территорий от загрязнения и других вредных воздействий.

4. ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА

4.1. Принципы и объекты экологической экспертизы

Согласно статье 1 Федерального закона от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ (в ред. от 15 апреля 1998 года) «Об экологической экспертизе», экологическая экспертиза – это установление соответствия намечаемой хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям и определение допустимости реализации объекта экологической экспертизы в целях предупреждения возможных неблагоприятных воздействий этой деятельности на окружающую природную среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий реализации объекта экологической экспертизы.

Экологическая экспертиза согласно действующему законодательству основывается на следующих принципах:

– презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности;

– обязательности проведения государственной экологической экспертизы до принятия решений о реализации объекта экологической экспертизы;

– комплексности оценки воздействия на окружающую природную среду хозяйственной и иной деятельности и его последствий;

– обязанности учета требований экологической безопасности при проведении экологической экспертизы;

– 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.

Законом «Об экологической экспертизе» предусмотрены два вида экологической экспертизы: государственная и общественная.

Государственная экологическая экспертиза организуется и проводится специально уполномоченными государственными органами в области экологической экспертизы в порядке, установленном действующим законодательством. Государственная экологическая экспертиза проводится на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации.

Инициаторами проведения общественной экологической экспертизы выступают граждане и общественные организации (объединения), органы местного самоуправления общественными организациями (объединениями), основное направление деятельности которых, в соответствии с их уставами, – охрана окружающей природной среды, в том числе организация и проведение экологической экспертизы. Такие органы должны быть зарегистрированы в установленном законом порядке.

Объектами обязательной экологической экспертизы на федеральном уровне являются:

- проекты правовых актов Российской Федерации нормативного и ненормативного характера, реализация которых может привести к негативным воздействиям на окружающую природную среду, нормативно-технических и инструктивно-методических документов, утверждаемых органами государственной власти Российской Федерации, регламентирующих хозяйственную и иную деятельность, которая может оказать воздействие на окружающую природную среду, в том числе использование природных ресурсов и охрану природной среды;

- материалы, подлежащие утверждению органами государственной власти Российской Федерации и предшествующие разработке прогнозов развития и размещения производительных сил на территории Российской Федерации, в том числе:

- 1) проекты комплексных и целевых федеральных социально-экономических, научно-технических и иных федеральных программ, при реализации которых может быть оказано воздействие на окружающую природную среду;

- 2) проекты генеральных планов развития территорий свободных экономических зон и территорий с особым режимом природопользования и ведения хозяйственной деятельности;

- 3) проекты схем развития отраслей народного хозяйства Российской Федерации, в том числе промышленности;

- 4) проекты генеральных схем расселения, природопользования и территориальной организации производительных сил Российской Федерации;

- 5) проекты схем расселения, природопользования и территориальной организации производительных сил крупных регионов и национально-государственных образований;

- 6) проекты межгосударственных инвестиционных программ, в которых участвует Российская Федерация, и федеральных инвестиционных программ;

- 7) проекты комплексных схем охраны природы Российской Федерации;

- технико-экономические обоснования и проекты строительства, реконструкции, расширения, технического перевооружения, консервации и ликвидации организаций и иных объектов хозяйственной деятельности Российской Федерации и другие проекты независимо от их сметной стоимости, ведомственной принадлежности и форм собственности, осуществление которых может оказать воздействие на окружающую природную среду в пределах территории двух и более субъектов Российской Федерации, в том числе материалы по созданию гражданами или юридическими лицами Российской Федерации с участием иностранных граждан или иностранных юридических лиц организаций, объем иностранных инвестиций в которых превышает пятьсот тысяч долларов;

- технико-экономические обоснования и проекты хозяйственной деятельности, которая может оказывать воздействие на окружающую природную среду сопредельных

государств, или для осуществления которой необходимо использование общих с сопредельными государствами природных объектов, или которая затрагивает интересы сопредельных государств, определенные Конвенцией об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте;

- материалы по созданию организаций горнодобывающей и перерабатывающей промышленности, предусматривающие использование природных ресурсов, которые находятся в ведении Российской Федерации;

- проекты международных договоров;

- иные виды документации, обосновывающей хозяйственную и другую деятельность, которая способна оказывать прямое или косвенное воздействие на окружающую природную среду в пределах территорий двух или более субъектов Российской Федерации, и др.

Специально уполномоченными государственными органами в области экологической экспертизы являются федеральный специально на то уполномоченный государственный орган в области охраны окружающей природной среды – Министерство природных ресурсов Российской Федерации и его территориальные органы, которые имеют исключительное право на проведение государственной экологической экспертизы и осуществляют соответствующие функции через свои подразделения, специализирующиеся на организации и проведении экологической экспертизы.

4.2. Полномочия, права и обязанности федерального специально уполномоченного государственного органа в области экологической экспертизы

К полномочиям названного органа относятся:

- разработка порядка и регламента проведения государственной экологической экспертизы;

- организация и проведение государственной экологической экспертизы соответствующих объектов, в том числе формирование экспертных комиссий;

- установление правил определения срока и условий действия положительного заключения государственной экологической экспертизы;

- разработка, пересмотр и утверждение нормативно-технических и инструктивно-методических документов, обеспечивающих реализацию Федерального закона «Об экологической экспертизе» в части проведения государственной экологической экспертизы;

- научное и методологическое обеспечение государственной экологической экспертизы;

- организация информационного обеспечения государственной экологической экспертизы и другие права и обязанности, предусмотренные статьей 7 Федерального закона «Об экологической экспертизе», и др.

4.3. Полномочия Президента РФ и органов государственной власти РФ

Президент РФ обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти в области экологической экспертизы.

Федеральное Собрание РФ обеспечивает соответствие законодательных актов Российской Федерации законодательству Российской Федерации об экологической экспертизе.

Правительство РФ в области экологической экспертизы:

- утверждает порядок проведения государственной экологической экспертизы;

- контролирует исполнение российского законодательства об экологической экспертизе федеральными органами государственной власти;

- осуществляет меры по обеспечению соблюдения законов, а также по обеспечению прав граждан и юридических лиц в области экологической экспертизы;

– ежегодно отчитывается о своей деятельности в области экологической экспертизы перед Президентом РФ.

4.4. Организация и проведение экологической экспертизы

Государственная экологическая экспертиза проводится при условии обязательного соответствия формы и содержания представленных заказчиком материалов требованиям Федерального закона «Об экологической экспертизе», установленному порядку проведения государственной экологической экспертизы и при наличии в составе представленных материалов:

– документации, подлежащей государственной экологической экспертизе в объеме, который определен в установленном порядке, и содержащей материалы оценки воздействия на окружающую природную среду хозяйственной и иной деятельности, которая подлежит государственной экологической экспертизе;

– положительных заключений и документов согласования органов федерального надзора и контроля с органами местного самоуправления, получаемых в установленном порядке;

– заключений федеральных органов исполнительной власти по объекту в случае его рассмотрения указанными органами и заключений общественной экологической экспертизы в случае ее проведения;

– материалов обсуждений объекта государственной экологической экспертизы с гражданами и общественными организациями (объединениями), организованных органами местного самоуправления.

Установлено также, что государственная экологическая экспертиза проводится при условии ее предварительной оплаты заказчиком документации, подлежащей государственной экологической экспертизе. Начало срока проведения государственной экологической экспертизы устанавливается не позднее чем через один месяц после ее оплаты и приемки комплекта необходимых материалов и документов. Срок проведения государственной экологической экспертизы определяется в зависимости от сложности объекта. Однако он не должен превышать шести месяцев.

Государственная экологическая экспертиза проводится экспертной комиссией, образованной специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы. Результатом проведения государственной экологической экспертизы является ее заключение, отвечающее установленным требованиям. Повторное проведение государственной экологической экспертизы осуществляется на основании решения суда или арбитражного суда.

Формирование экспертной комиссии, утверждение ее персонального состава, назначение руководителя и ответственного секретаря осуществляются соответствующим специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы. Формирование экспертной комиссии осуществляется при участии ее руководителя.

Экспертом государственной экологической экспертизы является специалист, обладающий научными и практическими познаниями по рассматриваемому вопросу, привлеченный в установленном порядке к проведению государственной экологической экспертизы. Экспертом государственной экологической экспертизы не может быть представитель заказчика документации, подлежащей государственной экологической экспертизе, или разработчика объекта государственной экологической экспертизы, гражданин, состоящий с указанным заказчиком или с разработчиком в трудовых или иных договорных отношениях, а также представитель юридического лица, состоящего с указанными заказчиком или с разработчиком в таких договорных отношениях.

Эксперт государственной экологической экспертизы имеет право:

- заявлять специально уполномоченному государственному органу о необходимости представления заказчиком на государственную экологическую экспертизу дополнительных материалов для всесторонней и объективной оценки объектов государственной экологической экспертизы;

- формулировать особое мнение по объекту государственной экологической экспертизы, которое прилагается к заключению государственной экологической экспертизы.

Эксперт обязан:

- осуществлять всесторонний, полный, объективный и комплексный анализ представляемых на государственную экологическую экспертизу материалов с учетом передовых достижений отечественной и зарубежной науки и техники, определять их соответствие нормативным правовым актам Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды, нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды, нормативно-техническим документам и представлять заключение по таким материалам:

- соблюдать требования законодательства Российской Федерации и ее субъектов об экологической экспертизе;

- соблюдать установленные специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы порядок и сроки проведения государственной экологической экспертизы;

- обеспечить объективность и обоснованность выводов своего заключения по объекту экологической экспертизы;

- участвовать в подготовке материалов, обосновывающих учет при проведении государственной экологической экспертизы, а также поступившие от органов местного самоуправления, общественных организаций и граждан аргументированные предложения по экологическим аспектам хозяйственной и иной деятельности, являющейся объектом государственной экологической экспертизы;

- обеспечивать сохранность материалов и конфиденциальность сведений, представленных на государственную экологическую экспертизу.

Заключение государственной экологической экспертизы должно содержать обоснованные выводы о допустимости воздействия на окружающую природную среду хозяйственной и иной деятельности, которая подлежит государственной экологической экспертизы. Оно должно быть одобрено квалифицированным большинством списочного состава экспертной комиссии и соответствовать заданию на проведение экологической экспертизы, выдаваемому специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы. К заключению должны быть приложены особые обоснованные мнения ее экспертов, не согласных с принятым этой экспертной комиссией заключением.

Заключение подписывается руководителем государственной экспертной комиссии, ее ответственным секретарем и всеми членами комиссии. Оно не может быть изменено без их согласия. Заключение, подготовленное экспертной комиссией, после его утверждения специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы приобретает статус заключения государственной экологической экспертизы.

Положительное заключение государственной экологической экспертизы является обязательным условием финансирования и реализации объекта государственной экологической экспертизы. Такое заключение имеет юридическую силу в течение срока, определенного специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы, проводящим конкретную государственную экологическую экспертизу. Оно теряет юридическую силу в случае:

- доработки объекта государственной экологической экспертизы по замечаниям проведенной ранее государственной экологической экспертизы;

- изменения условий природопользования специально уполномоченным на то государственным органом в области охраны окружающей природной среды;

- реализации объекта государственной экологической экспертизы с отступлениями от документации, получившей положительное заключение государственной экологической экспертизы, и в случае внесения изменений в указанную документацию;
- истечения срока действия положительного заключения государственной экологической экспертизы;
- внесения изменений в проектную и иную документацию после получения положительного заключения государственной экологической экспертизы.

При наличии отрицательного заключения государственной экологической экспертизы реализация ее объекта запрещается. Несоблюдение требования обязательного проведения государственной экологической экспертизы проекта международного договора является основанием для признания его недействительным.

В случае отрицательного заключения государственной экологической экспертизы заказчик вправе представить соответствующие материалы на повторную государственную экологическую экспертизу при условии их переработки с учетом замечаний, изложенных в отрицательном заключении.

Заключения государственной экологической экспертизы могут быть оспорены в судебном порядке.

4.5. Общественная экологическая экспертиза

Общественная экологическая экспертиза проводится по инициативе граждан и общественных организаций, а также органов местного самоуправления общественными организациями, основным направлением деятельности которых является охрана окружающей природной среды, в том числе организация и проведение экологической экспертизы, и которые зарегистрированы в установленном законодательством Российской Федерации порядке.

Такая экспертиза может проводиться в отношении тех же объектов, что и государственная экологическая экспертиза, за исключением объектов, сведения о которых составляют государственную, коммерческую или же охраняемую законом тайну.

Общественная экологическая экспертиза проводится до проведения государственной экологической экспертизы или одновременно с ней и касается тех же объектов, что и государственная экспертиза, за исключением указанных выше.

Общественные организации, осуществляющие общественную экологическую экспертизу в установленном законом порядке, имеют право:

- получать от заказчика документацию, подлежащую экологической экспертизе, в установленном законом порядке;
- знакомиться с нормативно-технической документацией, устанавливающей требования к проведению государственной экологической экспертизы;
- участвовать в качестве наблюдателей через своих представителей в заседаниях экспертных комиссий государственной экологической экспертизы и участвовать в проводимом ими обсуждении заключений общественной экологической экспертизы.

Общественная экологическая экспертиза проводится при условии государственной регистрации заявления общественных организаций о ее осуществлении. Орган местного самоуправления в семидневный срок со дня подачи заявления о проведении общественной экологической экспертизы обязан его зарегистрировать или отказать в регистрации. Заявление, в регистрации которого не было отказано в указанный срок, считается зарегистрированным со всеми вытекающими последствиями.

В государственной регистрации заявления о проведении общественной экологической экспертизы может быть отказано в случае, если:

- общественная экологическая экспертиза ранее была дважды проведена в отношении объекта общественной экологической экспертизы;

- общественная экологическая экспертиза проводилась в отношении объекта, сведения о котором составляют государственную, коммерческую или иную охраняемую законом тайну;
- порядок государственной регистрации общественной организации не соответствует установленному законом;
- устав общественной организации, организующей и приводящей общественную экологическую экспертизу, не соответствует установленным требованиям;
- не выполнены требования к содержанию заявления о проведении общественной и экологической экспертизы.

Указанный перечень оснований отказа в государственной регистрации заявления о проведении общественной экологической экспертизы предусмотрен статьей 24 Федерального закона «Об экологической экспертизе» и является исчерпывающим. Следовательно, по иным основаниям не может быть отказано в государственной регистрации заявления о проведении общественной экологической экспертизы.

Заключение общественной экологической экспертизы приобретает юридическую силу после его утверждения специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы. В этих случаях на руководителя и членов экспертной комиссии общественной экологической экспертизы распространяются установленные законом формы ответственности за допущенные правонарушения.

4.6. Порядок финансирования экологической экспертизы

Финансирование государственной экологической экспертизы, в том числе ее повторного проведения, ведется за счет средств заказчика документации, подлежащей государственной экологической экспертизе, в полном соответствии со сметой расходов и порядком проведения такой экспертизы, определяемыми осуществляющим экологическую экспертизу специально уполномоченным государственным органом.

Финансирование общественной экологической экспертизы происходит за счет собственных средств общественных организаций (объединений), общественных экологических и других фондов, целевых добровольных денежных взносов граждан и организаций, а также за счет средств, выделяемых на основании решений соответствующих органов местного самоуправления.

4.7. Права и обязанности заказчиков документации, подлежащей экологической экспертизе

Заказчики документации вправе:

- получать от специально уполномоченного государственного органа в области экологической экспертизы, организующего проведение экспертизы, информацию о сроках проведения экологической экспертизы, затрагивающей интересы этих заказчиков;
- получать для ознакомления от специально уполномоченного государственного органа в области экологической экспертизы, организующего проведение экспертизы, нормативно-технические и инструктивно-методические документы о проведении экспертизы;
- обращаться в специально уполномоченные государственные органы в области экологической экспертизы, организующие проведение экспертизы, с требованиями об устранении нарушений порядка проведения экспертизы;
- представлять пояснения, замечания, предложения в письменной или устной форме относительно объектов государственной экологической экспертизы;

- оспаривать заключения государственной экологической экспертизы в судебном порядке;
- предъявлять в суд иски о возмещении вреда, причиненного умышленным нарушением российского законодательства об экологической экспертизе.

Заказчики документаций обязаны:

- представлять на экологическую экспертизу документацию в соответствии с требованиями законодательных актов;
- оплачивать проведение государственной экологической экспертизы;
- передавать специально уполномоченным государственным органам в области экологической экспертизы и общественным организациям (объединениям), организующим проведение экологической экспертизы, необходимые материалы, сведения, расчеты, дополнительные разработки относительно объектов экологической экспертизы;
- осуществлять намечаемую хозяйственную и иную деятельность в соответствии с документацией, получившей положительное заключение государственной экологической экспертизы;
- передавать данные о выводах заключения государственной экологической экспертизы в банковские организации для открытия финансирования реализации объекта государственной экологической экспертизы.

4.8. Существующие виды нарушений законодательства РФ об экологической экспертизе

Федеральным законом «Об экологической экспертизе» предусмотрены следующие виды нарушений законодательства заказчиком документации, подлежащей экологической экспертизе, и другими заинтересованными лицами:

- непредставление документации на экологическую экспертизу;
- фальсификация материалов, сведений и данных, представляемых на экологическую экспертизу, а также сведений о результатах ее проведения;
- принуждение эксперта экологической экспертизы к подготовке заведомо ложного заключения;
- создание препятствий организации и проведению экологической экспертизы;
- уклонение от представления специально уполномоченным государственным органам в области экологической экспертизы и общественным организациям, организующим и проводящим экологическую экспертизу, необходимых материалов, сведений и данных;
- реализация объекта экологической экспертизы без положительного заключения государственной экологической экспертизы;
- осуществление хозяйственной и иной деятельности, не соответствующей той документации, которая получила положительное заключение государственной экологической экспертизы.

К нарушениям законодательства РФ об экологической экспертизе руководителями специально уполномоченных государственных органов и руководителями экспертных комиссий государственной экологической экспертизы относятся:

- нарушение установленных Федеральным законом «Об экологической экспертизе» правил и порядка проведения государственной экологической экспертизы;
- нарушение правил формирования и организации деятельности экспертных комиссий государственной экологической экспертизы;
- неисполнение установленных указанным Законом для специально уполномоченного государственного органа в области экологической экспертизы обязанностей;
- нарушение установленного порядка расходования перечисленных заказчиком документации средств на проведение государственной экологической экспертизы;
- несоответствие оплаты выполненных работ их объему и качеству;

– необоснованность материалов по учету выводов общественной экологической экспертизы и поступивших от органов местного самоуправления общественных организаций, граждан аргументированных предложений по экологическим аспектам хозяйственной и иной деятельности, которая подлежит государственной экологической экспертизе.

Нарушениями законодательства РФ в области экологической экспертизы со стороны руководителей экспертной комиссии и ее экспертов является:

– нарушение требований законодательства РФ об экологической экспертизе и законодательства субъектов Российской Федерации об экологической экспертизе, а также законодательства Российской Федерации об охране окружающей природной среды, стандартов и иных нормативно-технических документов;

– необоснованность выводов заключения экологической экспертизы;

– фальсификация таких выводов;

– сокрытие от специально уполномоченного государственного органа в области экологической экспертизы или от общественной организации (объединения), организующих проведение экологической экспертизы, сведений, исключающих возможность быть экспертом государственной экологической экспертизы.

Среди нарушений законодательства РФ об экологической экспертизе должностными лицами государственных органов исполнительной власти и органов федерального надзора и контроля, а также органов местного самоуправления указываются:

– фальсификация сведений и данных о результатах проведения экологической экспертизы;

– выдача разрешений на специальное природопользование или неосуществление иной деятельности, которая может оказать прямое или косвенное воздействие на окружающую природную среду, без положительного заключения государственной экологической экспертизы;

– организация или проведение экологической экспертизы неправомочными на то органами, организациями и общественными организациями (объединениями);

– прямое или косвенное вмешательство в работу специально уполномоченных государственных органов в области экологической экспертизы, экспертных комиссий и экспертов экологической экспертизы в целях оказания влияния на ход и результаты проведения государственной или общественной экологической экспертизы;

– незаконный отказ от государственной регистрации заявлений о проведении общественной экологической экспертизы.

Нарушениями законодательства РФ об экологической экспертизе со стороны банковских организаций, их должностных лиц, иных юридических лиц, а также граждан считается финансирование и кредитование объекта экологической экспертизы без положительного заключения государственной экологической экспертизы.

Указанный перечень нарушений законодательства об экологической экспертизе, предусмотренный Федеральным законом «Об экологической экспертизе», не является исчерпывающим. Законодательством Российской Федерации, равно как и законодательством субъектов Российской Федерации, могут быть установлены иные виды нарушений законодательства об экологической экспертизе.

4.9. Виды юридической ответственности за нарушение законодательства об экологической экспертизе

Федеральным законом «Об экологической экспертизе» предусмотрены четыре вида юридической ответственности за нарушение законодательства об экологической экспертизе:

- уголовная ответственность лиц, виновных в совершении нарушения законодательства РФ об экологической экспертизе или в нарушении, повлекшем за собой тяжкие прямые или косвенные экологические и иные последствия, в соответствии с УК РФ;

- административная ответственность лиц, виновных в совершении нарушений, которые указаны в статье 30 Федерального закона (перечисленные выше нарушения), если эти нарушения не влекут за собой уголовную ответственность;

- материальная ответственность должностных лиц, экспертов экологической экспертизы, консультантов и иных работников, по вине которых органы экологической экспертизы и заказчик документации, подлежащей экологической экспертизе, понесли расходы в связи с возмещением вреда, причиненного неправомерными действиями в области экологической экспертизы;

- гражданско-правовая ответственность. Граждане и юридические лица, права которых были нарушены экологической экспертизой, заказчиками документации, подлежащей экологической экспертизе, и иными заинтересованными лицами в результате неисполнения последними законодательства Российской Федерации об экологической экспертизе, могут требовать возмещения им убытков в установленном гражданским законодательством Российской Федерации порядке. Моральный вред, причиненный гражданину неправомерными действиями в области экологической экспертизы, также подлежит компенсации причинителем вреда в порядке, предусмотренном гражданским законодательством РФ.

В данном Законе ничего не сказано о дисциплинарной ответственности рабочих и служащих за нарушения законодательства об экологической экспертизе. Представляется, что такая ответственность рабочих и служащих, виновных в совершении указанных правонарушений, также может иметь место при соблюдении требований, предусмотренных законодательством о труде.

5. ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ

Экологический контроль – это определенный вид деятельности государственных и общественных органов по наблюдению за состоянием окружающей природной среды, ее изменениями под влиянием хозяйственной и иной деятельности, проверке выполнения планов и мероприятий по охране природы, рациональному использованию природных ресурсов, оздоровлению природы, соблюдению требований природоохранного законодательства и нормативов качества окружающей природной среды.

Различаются следующие виды экологического контроля: государственный, производственный, общественный и муниципальный .

5.1. Государственный экологический контроль

Целью государственной службы наблюдения за состоянием окружающей природной среды является:

– наблюдение за происходящими в окружающей природной среде физическими, химическими, биологическими процессами, за уровнем загрязнения атмосферного воздуха, почв, водных объектов, последствиями его влияния на растительный и животный мир;

– обеспечение заинтересованных организаций и населения текущей и экстренной информацией об изменениях в окружающей природной среде;

– составление прогнозов ее состояния и своевременных предупреждений.

Государственный экологический контроль осуществляется государственными органами общей компетенции, а также специально уполномоченными органами Российской Федерации и ее субъектов. Важнейшими из них являются: Министерство природных ресурсов РФ, Федеральная служба России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды и их органы на местах.

Должностные лица органов государственного экологического контроля имеют право в установленном порядке:

– 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-эпидемиологи-ческого 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 к административной ответственности виновных лиц, направлять материалы о привлечении их к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности, предъявлять в суд или арбитражный суд иски 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.

5.2. Производственный экологический контроль

Производственный экологический контроль осуществляется экологической службой предприятия, учреждения, организации.

Задачи производственного экологического контроля состоят в проверке:

– выполнения планов и мероприятий по охране природы и оздоровлению окружающей среды;

– рационального использования и воспроизводства природных ресурсов;

– соблюдения нормативов качества окружающей природной среды;

– выполнения требований природоохранительного законодательства.

Порядок организации производственного экологического контроля регулируется положениями, утверждаемыми самими предприятиями, учреждениями и организациями на основании Закона «Об охране окружающей природной среды».

5.3. Общественный экологический контроль

Общественный экологический контроль в области охраны окружающей среды осуществляется в целях реализации права каждого на благоприятную окружающую среду и предотвращения нарушения законодательства в области охраны окружающей среды. Общественный контроль осуществляют общественные и иные некоммерческие объединения в соответствии с их уставами, а также граждане в соответствии с законодательством. Его задача – проверка выполнения требований природоохранительного законодательства министерствами и ведомствами, предприятиями, учреждениями и организациями,

независимо от их формы собственности и подчиненности, должностными лицами и гражданами. Порядок проведения общественного экологического контроля регулируется Законом «Об охране окружающей природной среды», законодательством о профессиональных союзах Российской Федерации и других общественных организациях.

Результаты общественного контроля в области охраны окружающей среды (общественного экологического контроля), представленные в органы государственной власти, органы местного самоуправления, подлежат обязательному рассмотрению в порядке, установленном законодательством.

5.4. Муниципальный и общественный экологический контроль:

Муниципальный экологический контроль в области охраны окружающей среды на территории муниципального образования осуществляют органы местного самоуправления или уполномоченные ими органы.