Тема: Правовые основы экологического контроля (лекция-4часа)

1. [Понятие, виды и задачи экологического контроля](http://be5.biz/pravo/e003/16.html#1)
2. [Государственный экологический контроль](http://be5.biz/pravo/e003/16.html#2)
3. [Государственный общий экологический контроль](http://be5.biz/pravo/e003/16.html#2-1)
4. [Государственный специальный экологический контроль](http://be5.biz/pravo/e003/16.html#2-2)
5. [Ведомственный и производственный экологический контроль](http://be5.biz/pravo/e003/16.html#3)
6. [Муниципальный и общественный экологический контроль](http://be5.biz/pravo/e003/16.html#4)

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

Экологический контроль - важнейшая правовая мера обеспечения рационального природопользования и [охраны окружающей среды](http://be5.biz/terms/o29.html) от вредных воздействий, функция [государственного управления](http://be5.biz/terms/g15.html) и правовой институт [экологического права](http://be5.biz/terms/e10.html). Именно посредством экологического [контроля](http://be5.biz/terms/k31.html) в основном обеспечивается принуждение соответствующих [субъектов экологического права](http://be5.biz/terms/c9.html) к исполнению экологических требований. Весьма часто меры [юридической ответственности](http://be5.biz/terms/u2.html) за экологические [правонарушения](http://be5.biz/terms/p13.html) применяются в процессе экологического контроля или по его результатам.

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](http://be5.biz/terms/l1.html), экологической сертификации. Но в рамках всех этих направлений деятельности экологический контроль, то есть обеспечение исполнения 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 самостоятельную, целенаправленную деятельность специально уполномоченных [государственных органов](http://be5.biz/terms/o1.html), осуществляемую в рамках установленной для процедуры, на основе специальных [правовых норм](http://be5.biz/terms/n1.html) и направленную на решение своих задач.

Российское [административное право](http://be5.biz/terms/a1.html) выделяет два вида контрольной деятельности - контроль и надзор. Под экологическим контролем понимается деятельность уполномоченных субъектов по проверке и обеспечению соблюдения и исполнения требований экологического законодательства. [Административный надзор](http://be5.biz/terms/a18.html) представляет собой специфическую разновидность государственного контроля. Суть его состоит в постоянном и систематическом наблюдении специальных государственных органов за деятельностью не подчиненных им органов и лиц с целью выявления и пресечения нарушений экологического законодательства. Надзор проводится в отношении [органов исполнительной власти](http://be5.biz/terms/o31.html), [предприятий](http://be5.biz/terms/p69.html), общественных формирований и [граждан](http://be5.biz/terms/g9.html).

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 исполнения ими правовых экологических требований, самостоятельно проявляют активность в исполнении требований 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.

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

**2. Государственный экологический контроль**

Задачей государственного экологического [контроля](http://be5.biz/terms/k31.html) является проверка и обеспечение исполнения правовых требований по рациональному использованию природных ресурсов и [охране окружающей среды](http://be5.biz/terms/o29.html) от загрязнения всеми [государственными органами](http://be5.biz/terms/o1.html), [предприятиями](http://be5.biz/terms/p69.html), организациями и [гражданами](http://be5.biz/terms/g9.html), 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](http://be5.biz/terms/g1.html). Осуществляемый в рамках экологической [функции государства](http://be5.biz/terms/f2.html), государственный контроль в данной сфере в значительной мере определяет [эффективность](http://be5.biz/terms/e13.html) 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](http://be5.biz/terms/p19.html) - [прокуратуры](http://be5.biz/terms/p7.html) и [суда](http://be5.biz/terms/c3.html). Основными мерами [административного принуждения](http://be5.biz/terms/a16.html) при этом являются меры административного пресечения (приостановление или прекращение эксплуатации экологически вредных объектов), [административной ответственности](http://be5.biz/terms/a2.html) (предупреждение, [штраф](http://be5.biz/terms/s1.html) 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 ее [планирования](http://be5.biz/terms/p72.html) 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](http://be5.biz/terms/g15.html) природопользованием и охраной окружающей среды на органы общей и специальной компетенции государственный экологический контроль можно подразделить на общий и специальный.

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:

* открытость и доступность для [юридических лиц](http://be5.biz/terms/u7.html), индивидуальных [предпринимателей](http://be5.biz/terms/p68.html) и иных субъектов [нормативных правовых актов](http://be5.biz/terms/n7.html), устанавливающих обязательные экологические требования, выполнение которых проверяется при проведении государственного контроля (надзора);
* [законность](http://be5.biz/terms/z1.html). Принцип законности проявляется в том, что такой контроль могут проводить лишь уполномоченные органы в пределах компетенции и полномочий, определяемых нормативными правовыми актами;
* периодичность и оперативность проведения мероприятия по контролю, предусматривающего полное и максимально быстрое проведение его в течение установленного [срока](http://be5.biz/terms/c20.html);
* объективность. Объективность государственного экологического контроля основывается на достоверных и полных данных о деятельности контролируемого объекта;
* разделение хозяйственных и контрольных функций. Принцип разделения хозяйственных и контрольных функций характерен лишь для специально уполномоченных органов государственного экологического контроля. Носивший ранее в основном доктринальный характер, в настоящее время он закреплен в ст. 65 Федерального [закона](http://be5.biz/terms/z4.html) "Об охране окружающей среды". Его суть заключается в том, что функция проведения специального государственного экологического контроля не может возлагаться на органы, эксплуатирующие природные ресурсы;
* возможность обжалования действий (бездействия) должностных лиц органов государственного контроля (надзора), нарушающих порядок проведения мероприятий по контролю, установленный законодательством.

Правовые основы организации и осуществления государственного экологического контроля установлены [Конституцией РФ](http://be5.biz/terms/k18.html), законами, регулирующими статус [Президента РФ](http://be5.biz/terms/p17.html), [Правительства](http://be5.biz/terms/p18.html) России и правительств [субъектов РФ](http://be5.biz/terms/c14.html), экологическим законодательством, а также рядом специальных подзаконных актов. К основным актам относятся Федеральный закон "Об охране окружающей среды" (ст. ст. 64 - 66), Земельный кодекс РФ (ст. 71), Водный кодекс РФ (ст. 36), Лесной кодекс РФ (ст. 96), Закон РФ "О недрах" (ст. 37), Федеральный закон "О животном мире" (ст. 16), Федеральный закон "Об охране атмосферного воздуха" (ст. 24). В соответствии с названными Законами Правительство РФ утвердило ряд положений об осуществлении государственного контроля за использованием и охраной отдельных природных ресурсов (см. Приложение 1 к учебнику).

Государственный контроль в сфере взаимодействия [общества](http://be5.biz/terms/o12.html) и природы регулируется также законом общего характера - Федеральным законом от 8 августа 2001 г. "О [защите прав](http://be5.biz/terms/z3.html) юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)". Хотя этот Закон, судя по названию, регулирует отношения в области защиты [прав](http://be5.biz/terms/p1.html) юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора), он предусматривает ряд существенных положений по организации и проведению контроля, важных для эффективной реализации этой важнейшей функции государственного [управления](http://be5.biz/terms/u17.html).

Как предусматривает ст. 1, данный Федеральный закон не применяется к мероприятиям по контролю, при проведении которых не требуется взаимодействие органов государственного контроля (надзора) с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями и на них не возлагаются обязанности по предоставлению информации и исполнению требований органов государственного контроля (надзора), а также к мероприятиям по контролю, проводимым в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по их инициативе. В контексте Закона мероприятие по контролю - совокупность действий должностных лиц органов государственного контроля (надзора), связанных с проведением проверки выполнения юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем обязательных требований. Очевидно, во-первых, то, что применительно к государственному экологическому контролю взаимодействие с юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями необходимо и полезно для обеих сторон, во-вторых, - на названных субъектов как природопользователей возложен большой ряд обязательных экологических требований.

**3. Государственный общий экологический контроль**

Государственный общий экологический [контроль](http://be5.biz/terms/k31.html) проводится [Президентом](http://be5.biz/terms/p17.html) России, [Правительством РФ](http://be5.biz/terms/p18.html), правительствами [субъектов РФ](http://be5.biz/terms/c14.html), администрацией субъектов РФ и [органами местного самоуправления](http://be5.biz/terms/o16.html).

Полномочия Президента России как [главы государства](http://be5.biz/terms/g2.html) по проведению экологического контроля регулируются [Конституцией РФ](http://be5.biz/terms/k18.html), другими актами. Такой контроль проводится в форме непосредственного контроля Президента и опосредованного - через подразделения его администрации. Непосредственный контроль Президент РФ осуществляет через подбор и расстановку на федеральном уровне кадров, имеющих отношение к решению экологических проблем в стране. По представлению Председателя Правительства РФ он назначает на должности министров, председателей государственных комитетов, руководителей федеральных служб.

Президентский контроль реализуется через Контрольное [управление](http://be5.biz/terms/u17.html) Президента РФ и его территориальные подразделения (окружные инспекции), полномочных представителей Президента РФ в субъектах Федерации.

Государственный общий экологический контроль осуществляют также [органы исполнительной власти](http://be5.biz/terms/o31.html) общей компетенции - Правительство РФ, правительства (администрации) субъектов Федерации. Экологический контроль проводится ими путем заслушивания на своих заседаниях отчетов и докладов руководителей государственных структур [исполнительной власти](http://be5.biz/terms/i4.html) в области природопользования и [охраны окружающей среды](http://be5.biz/terms/o29.html); контроля за исполнением [законов](http://be5.biz/terms/z4.html), иных [нормативных правовых актов](http://be5.biz/terms/n7.html) в данной сфере соответствующими органами исполнительной [власти](http://be5.biz/terms/v7.html); отмены принимаемых министерствами и ведомствами актов, если они противоречат Конституции РФ, конституциям (уставам) субъектов РФ, указам Президента РФ, постановлениям правительств.

Правительства (администрации) субъектов РФ осуществляют контроль за использованием природных ресурсов и охраной окружающей среды, соблюдением утвержденных проектов строительства, состоянием [учета](http://be5.biz/terms/u18.html) и отчетности в организациях.

**4.Государственный специальный экологический контроль**

Государственный специальный экологический [контроль](http://be5.biz/terms/k31.html) проводится преимущественно органами надведомственной компетенции. Данный вид контроля характеризуется, во-первых, тем, что эти органы в пределах своей компетенции контролируют деятельность [органов исполнительной власти](http://be5.biz/terms/o31.html), [предприятий](http://be5.biz/terms/p69.html), [граждан](http://be5.biz/terms/g9.html) по вопросам природопользования и [охраны окружающей среды](http://be5.biz/terms/o29.html). Во-вторых, между субъектами и объектами этого контроля отсутствует организационная подчиненность.

Детальное регулирование такого контроля осуществляется Положением о государственном земельном контроле, утвержденным Постановлением [Правительства РФ](http://be5.biz/terms/p18.html) от 19 ноября 2002 г. N 833; Положением о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 12 мая 2005 г. N 293; Положением об осуществлении государственного контроля за использованием, охраной, защитой и воспроизводством лесов, расположенных на [территориях](http://be5.biz/terms/t7.html) режимных военных и оборонных объектов, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 24 января 1998 г.; Положением об осуществлении государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 25 декабря 2006 г. N 801; Положением о государственном контроле за охраной атмосферного воздуха, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 15 января 2001 г.; другими актами.

Важные положения, касающиеся организации и проведения мероприятий по контролю, предусмотрены Федеральным [законом](http://be5.biz/terms/z4.html) "О [защите прав](http://be5.biz/terms/z3.html) [юридических лиц](http://be5.biz/terms/u7.html) и индивидуальных [предпринимателей](http://be5.biz/terms/p68.html) при проведении государственного контроля (надзора)".

Круг органов, уполномоченных на проведение государственного надведомственного экологического контроля, широк. В систему таких органов входят как специально уполномоченные [государственные органы](http://be5.biz/terms/o1.html) в области охраны окружающей среды, использования и охраны отдельных природных ресурсов, так и министерства и ведомства РФ, выполняющие определенные задачи в данной сфере, включая:

* Федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному надзору;
* Федеральную службу по надзору в сфере природопользования;
* Федеральную службу по ветеринарному и фитосанитарному надзору;
* Министерство природных ресурсов РФ;
* иные министерства и ведомства РФ (Министерство внутренних дел РФ, Федеральная служба по надзору в сфере защиты [прав](http://be5.biz/terms/p1.html) потребителей и благополучия [человека](http://be5.biz/terms/c44.html) и др.).

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 с Федеральным законом "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов" размещение, проектирование, строительство, реконструкция и ввод в эксплуатацию хозяйственных и иных объектов, а также внедрение новых технологических процессов согласовываются с федеральным органом [исполнительной власти](http://be5.biz/terms/i4.html) в области рыболовства (ст. 50).

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

Важнейшим условием решения задач, возложенных на органы государственного экологического контроля, служит наличие достаточного объема правомочий государственных инспекторов по охране природы и использованию природных ресурсов. При осуществлении государственного экологического контроля инспекторы в пределах своей компетенции имеют право:

* посещать в целях проверки организации, объекты хозяйственной и иной деятельности независимо от [форм собственности](http://be5.biz/terms/f13.html), в том числе объекты, подлежащие государственной охране, оборонные объекты, объекты гражданской обороны, знакомиться с документами и иными необходимыми для осуществления государственного экологического контроля материалами;
* проверять соблюдение нормативов, государственных стандартов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды, работу очистных сооружений и других обезвреживающих устройств, средств контроля, а также выполнение планов и мероприятий по охране окружающей среды;
* проверять соблюдение требований, норм и правил в области охраны окружающей среды при размещении, эксплуатации и выводе из эксплуатации производственных и других объектов;
* проверять выполнение требований, указанных в заключении государственной экологической экспертизы, и вносить предложения о ее проведении;
* предъявлять требования и выдавать предписания юридическим и [физическим лицам](http://be5.biz/terms/f8.html) об устранении нарушения законодательства в области охраны окружающей среды и нарушений природоохранных требований, выявленных при осуществлении государственного экологического контроля;
* привлекать к [административной ответственности](http://be5.biz/terms/a2.html) лиц, допустивших нарушение законодательства в области охраны окружающей среды;
* осуществлять иные определенные законодательством полномочия.

Некоторые существенные полномочия государственных инспекторов по охране природы законодательством установлены применительно к иным сферам. Так, согласно Федеральному закону "Об охране атмосферного воздуха" они вправе аннулировать разрешения на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и на вредные физические воздействия на него или приостанавливать действие таких разрешений на определенный срок, если условия таких разрешений не соблюдаются; давать предписания, обязательные для физических и юридических лиц, об ограничении, о приостановлении или о прекращении выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на него.

Приведенный перечень прав убеждает в том, что государственные инспекторы по охране природы и использованию природных ресурсов обладают необходимым объемом правомочий для эффективного выполнения возложенных на них задач и обязанностей.

Для обеспечения защиты законных интересов субъектов [экологического права](http://be5.biz/terms/e10.html) Федеральным законом "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)" установлены требования о порядке проведения контроля. В частности, для проведения контроля органом государственного контроля (надзора) издается распоряжение (приказ). В распоряжении (приказе) указываются лицо (лица), уполномоченное на проведение контроля, и должность; цели, задачи и предмет проводимого мероприятия по контролю; правовые основания проведения контроля, в том числе [нормативные правовые акты](http://be5.biz/terms/n7.html), обязательные требования которых подлежат проверке; срок проведения контроля.

Контроль может проводиться только тем должностным лицом (лицами), которое указано в распоряжении (приказе). Его продолжительность не должна превышать один месяц. В исключительных случаях, определенных Законом, срок проведения контроля может быть продлен, но не более чем на один месяц.

Контроль за выполнением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных экологических требований должен быть плановым. При этом в отношении одного юридического лица или индивидуального предпринимателя каждым органом государственного контроля (надзора) плановое мероприятие по контролю может быть проведено не более чем один раз в два года.

Одновременно Закон предусматривает проведение внепланового контроля. Так, внеплановые проверки проводятся для контроля исполнения предписаний об устранении выявленных нарушений в деятельности юридического лица или индивидуального предпринимателя, выявленных в результате планового контроля.

Внеплановый контроль проводится также в случаях:

* получения информации от юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, [органов государственной власти](http://be5.biz/terms/o15.html) о возникновении аварийных ситуаций, об изменениях или о нарушениях технологических процессов, а также о выходе из строя сооружений, оборудования, которые могут непосредственно причинить вред жизни, здоровью людей, окружающей среде и имуществу граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;
* возникновения угрозы здоровью и жизни граждан, загрязнения окружающей среды, повреждения имущества, в том числе в отношении однородных товаров (работ, услуг) других юридических лиц и (или) индивидуальных предпринимателей;
* обращения граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей с [жалобами](http://be5.biz/terms/j2.html) на нарушения их экологических прав и законных интересов действиями (бездействием) иных юридических лиц и (или) индивидуальных предпринимателей, связанные с невыполнением ими обязательных требований, а также получения иной информации, подтверждаемой документами и иными [доказательствами](http://be5.biz/terms/d9.html), свидетельствующими о наличии признаков таких нарушений.

При этом решение органа государственного контроля (надзора) о проведении внепланового контроля должно быть мотивированным.

Экологическим законодательством установлены некоторые особенности проведения государственного экологического контроля. О некоторых таких особенностях выше уже говорилось.

Федеральным законом "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)" установлен ряд ограничений при проведении контроля (ст. 8). Так, должностные лица органов государственного контроля (надзора) не вправе:

* проверять выполнение обязательных требований, не относящихся к компетенции органа государственного контроля (надзора);
* осуществлять плановые проверки в случае отсутствия при проведении контроля должностных лиц или работников проверяемых юридических лиц или индивидуальных предпринимателей либо их представителей;
* требовать представление документов, информации, образцов (проб) продукции, если они не являются объектами мероприятий по контролю и не относятся к предмету проверки, а также изымать оригиналы документов, относящихся к предмету проверки;
* требовать образцы (пробы) продукции для проведения их исследований (испытаний), экспертизы без оформления акта об отборе образцов (проб) продукции в установленной форме и в количестве, превышающем нормы, установленные государственными стандартами или иными нормативными документами;
* распространять информацию, составляющую охраняемую законом [тайну](http://be5.biz/terms/t3.html) и полученную в результате проведения мероприятий по контролю, за исключением случаев, предусмотренных законодательством РФ;
* превышать установленные [сроки](http://be5.biz/terms/c20.html) проведения мероприятий по контролю.

Законом предусмотрены требования по оформлению результатов проведения контроля. По результатам проведения контроля должностным лицом (лицами) органа государственного контроля (надзора), осуществляющим проверку, составляется акт установленной формы. Акт составляется в двух экземплярах. Помимо таких данных, как дата, время и место составления акта; наименования органа государственного контроля (надзора); фамилии и должности лица (лиц), проводившего мероприятие по контролю; даты проведения контроля, в нем указываются: сведения о результатах мероприятия по контролю, в том числе о выявленных нарушениях, об их характере, о лицах, на которых возлагается ответственность за совершение этих нарушений; сведения об ознакомлении или об отказе в ознакомлении с актом представителя юридического лица или индивидуального предпринимателя, а также лиц, присутствовавших при проведении мероприятия по контролю, их подписи или отказ от подписи.

К акту прилагаются акты об отборе образцов (проб) продукции, обследовании объектов окружающей среды, протоколы (заключения) проведенных исследований (испытаний) и экспертиз, объяснения должностных лиц органов государственного контроля (надзора), работников, на которых возлагается ответственность за нарушения обязательных требований, и другие документы или их копии, связанные с результатами контроля.

Один экземпляр акта с копиями приложений вручается руководителю юридического лица или его заместителю и индивидуальному предпринимателю или их представителям под расписку либо направляется посредством почтовой связи с уведомлением о вручении.

В случае выявления в результате мероприятия по контролю [административного правонарушения](http://be5.biz/terms/a14.html) должностным лицом органа государственного контроля (надзора) составляется протокол в порядке, установленном законодательством РФ об административных [правонарушениях](http://be5.biz/terms/p13.html), и даются предписания об устранении выявленных нарушений.

При выявлении в результате проведения мероприятия по контролю нарушений юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем обязательных экологических требований должностные лица органов государственного контроля (надзора) в пределах своих полномочий, предусмотренных законодательством РФ, обязаны принять меры по устранению выявленных нарушений, их предупреждению, предотвращению возможного причинения вреда жизни, здоровью людей, окружающей среде и имуществу, а также меры по привлечению лиц, допустивших нарушения, к ответственности.

В случае если при проведении контроля будет установлено, что товар (работа, услуга) может причинить вред жизни, здоровью, окружающей среде и имуществу потребителей, орган государственного контроля (надзора) обязан довести до сведения потребителей информацию об опасном товаре (работе, услуге), о способах предотвращения возможного вреда, принять меры к недопущению причинения вреда, в том числе путем приостановления производства (реализации, выполнения) товара (работы, услуги) и (или) отзыва товара с [рынка](http://be5.biz/terms/r13.html) в порядке, установленном законодательством РФ, с последующим возмещением затрат за счет виновного лица.

При этом орган государственного контроля (надзора) может обращаться в [суд](http://be5.biz/terms/c3.html) с требованием о возмещении [расходов](http://be5.biz/terms/r11.html) на проведение исследований (испытаний) и экспертиз, в результате которых выявлены нарушения обязательных требований.

Федеральным законом "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)" установлены конкретные обязанности должностных лиц органов государственного контроля (надзора) при проведении мероприятий по контролю (ст. 11). В частности, они обязаны:

* своевременно и в полной мере исполнять предоставленные в соответствии с законодательством РФ полномочия по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений обязательных требований;
* соблюдать законодательство РФ, права и законные интересы юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;
* посещать объекты (территории и помещения) юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в целях проведения мероприятия по контролю только во время исполнения служебных обязанностей при предъявлении служебного удостоверения и распоряжения органов государственного контроля (надзора) о проведении мероприятия по контролю;
* не препятствовать представителям юридического лица или индивидуального предпринимателя присутствовать при проведении контроля, давать разъяснения по вопросам, относящимся к предмету проверки;
* предоставлять должностным лицам юридического лица или индивидуальным предпринимателям либо их представителям, присутствующим при проведении контроля, относящуюся к предмету проверки необходимую информацию;
* знакомить должностных лиц юридического лица или индивидуального предпринимателя либо их представителей с результатами контроля;
* при определении мер, принимаемых по фактам выявленных нарушений, учитывать соответствие указанных мер тяжести нарушений, их потенциальной опасности для жизни, здоровья людей, окружающей среды и имущества, а также не допускать необоснованные ограничения прав и законных интересов граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Некоторые из этих обязанностей предусмотрены также в ст. 66 Федерального закона "Об охране окружающей среды".

Реализация названных положений позволяет органам государственного экологического контроля с необходимой степенью [эффективности](http://be5.biz/terms/e13.html) осуществлять данную функцию [государственного управления](http://be5.biz/terms/g15.html).

**5.Ведомственный и производственный экологический контроль**

Сущность ведомственного экологического [контроля](http://be5.biz/terms/k31.html) заключается в основном в обеспечении центральными [органами исполнительной власти](http://be5.biz/terms/o31.html) РФ и [субъектов РФ](http://be5.biz/terms/c14.html) выполнения правовых требований по рациональному природопользованию и [охране окружающей среды](http://be5.biz/terms/o29.html) подведомственными объектами. Такими объектами являются государственные учреждения, организации и [предприятия](http://be5.biz/terms/p69.html), находящиеся в подчинении вышестоящих органов. Обратим внимание на то, что ведомственный контроль осуществляется [государственными органами](http://be5.biz/terms/o1.html), 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.

На вопрос о том, осуществляется ли ведомственный контроль только государственными органами, либо он может проводиться также негосударственными структурами федерального или территориального уровня, имеющими в своем ведении объекты, являющиеся [субъектами права](http://be5.biz/terms/c9.html) окружающей среды, ответ может быть положительным. Такие структуры также заинтересованы, прежде всего экономически, в поддержании экологического [правопорядка](http://be5.biz/terms/p6.html) на подведомственных объектах, так как несоблюдение экологических требований будет влиять на экономические результаты их деятельности и [прибыль](http://be5.biz/terms/p73.html).

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](http://be5.biz/terms/p1.html) и обязанностями подразделений и лиц, осуществляющих ведомственный контроль.

Сферой производственного экологического контроля служит производственно-хозяйственная деятельность предприятий и иных хозяйствующих субъектов. Важность его проведения и высокой [эффективности](http://be5.biz/terms/e13.html) обусловлена тем, что предприятия являются основной категорией природопользователей. Преимущественно им адресованы правовые требования, касающиеся обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей среды от вредных воздействий.

Содержание производственного контроля зависит прежде всего от специфики предприятия. Экологический контроль проводит руководитель предприятия, руководители функциональных служб (главного инженера, энергетика, технолога, механика и др.) и производственных подразделений. Потенциально наиболее полезным может быть контроль, осуществляемый экологическими службами. Правда, в целях экономии и в силу недооценки важности данного направления экологические службы на предприятиях часто отсутствуют. С [учетом](http://be5.biz/terms/u18.html) важности производственного экологического контроля и в целях повышения его эффективности Федеральным [законом](http://be5.biz/terms/z4.html) "Об охране окружающей среды" установлена обязанность субъектов хозяйственной и иной деятельности предоставить сведения об организации производственного экологического контроля в органы [исполнительной власти](http://be5.biz/terms/i4.html) и [органы местного самоуправления](http://be5.biz/terms/o16.html), осуществляющие соответственно государственный и муниципальный контроль (ст. 67).

Главной задачей производственного экологического контроля является проверка: а) выполнения планов и мероприятий по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды; б) соблюдению нормативов предельно допустимых воздействий на природу, установленных предприятию; в) выполнения иных требований законодательства об окружающей среде и др.

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

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](http://be5.biz/terms/p13.html).

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

**6.Муниципальный и общественный экологический контроль**

Важность организации и осуществления муниципального экологического [контроля](http://be5.biz/terms/k31.html) обусловлена тем обстоятельством, что источники вредных воздействий на состояние окружающей стороны расположены на [территориях](http://be5.biz/terms/t7.html) [муниципальных образований](http://be5.biz/terms/m17.html) и многие экологические проблемы носят прежде всего локальный характер.

Требования о муниципальном экологическом контроле предусмотрены в экологическом законодательстве, законодательстве о [местном самоуправлении](http://be5.biz/terms/m6.html) и в иных актах.

Общие требования о муниципальном экологическом контроле предусмотрены Федеральным [законом](http://be5.biz/terms/z4.html) "Об [охране окружающей среды](http://be5.biz/terms/o29.html)" (ст. 68). Закон устанавливает, что муниципальный экологический контроль на территории муниципального образования осуществляется [органами местного самоуправления](http://be5.biz/terms/o16.html) или уполномоченными ими органами. Осуществляется такой контроль в соответствии с законодательством Российской Федерации и в порядке, установленном [нормативными правовыми актами](http://be5.biz/terms/n7.html) органов местного самоуправления.

Полномочия по обеспечению муниципального экологического контроля установлены Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". В частности, важные задачи по охране окружающей среды могут быть решены посредством контроля за использованием земель на территории муниципального образования. В соответствии с Земельным кодексом РФ органы местного самоуправления играют активную роль на стадии согласования отвода земельного участка под строительство.

Во взаимодействии с территориальными подразделениями [государственных органов](http://be5.biz/terms/o1.html), осуществляющих контроль за охраной и использованием земель, органы местного самоуправления не допускают самовольного занятия земельных участков; [следят](http://be5.biz/terms/t1.html) за соблюдением установленного режима использования земельных участков в соответствии с их целевым назначением, принимают меры к устранению нарушений земельного законодательства; обеспечивают выполнение экологических требований при отводе земель; контролируют соблюдение таких требований при размещении, проектировании, строительстве и эксплуатации [предприятий](http://be5.biz/terms/p69.html) и других объектов.

В соответствии с Законом РФ "О недрах" в компетенцию органов местного самоуправления входит контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых (ст. 5).

Для реализации полномочий органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов, в том числе по осуществлению муниципального экологического контроля, в последнее время в структуре этих органов создаются отделы по охране окружающей среды, вводится должность заместителя главы администрации по вопросам экологии и санитарии.

Решения органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, принятые в пределах их полномочий, обязательны для исполнения всеми расположенными на территории муниципального образования предприятиями, учреждениями и организациями независимо от их организационно-правовых форм, а также органами местного самоуправления и [гражданами](http://be5.biz/terms/g9.html). Такие могут быть отменены органами и должностными лицами, их принявшими, либо признаны недействительными по решению [суда](http://be5.biz/terms/c3.html). Неисполнение или ненадлежащее исполнение решений органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления влечет ответственность в соответствии с законами.

С [учетом](http://be5.biz/terms/u18.html) того, что [человек](http://be5.biz/terms/c44.html), его [права и свободы](http://be5.biz/terms/p2.html) являются высшей ценностью, в целях [реализации права](http://be5.biz/terms/r9.html) каждого на благоприятную окружающую среду, а также в связи с низкой [эффективностью](http://be5.biz/terms/e13.html) реализации экологической функции [государством](http://be5.biz/terms/g1.html), в российском [экологическом праве](http://be5.biz/terms/e10.html) остро стоит проблема разработки и осуществления современной концепции общественного экологического контроля.

В формируемом правовом механизме взаимодействия [общества](http://be5.biz/terms/o12.html) и природы имеется существенный сдвиг в направлении его демократизации. Важно то, что граждане и общественные экологические объединения получили некоторые возможности участвовать в рамках [права](http://be5.biz/terms/p1.html) 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 решении вопросов, затрагивающих интересы населения и связанных с изъятием, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных и муниципальных нужд и предоставлением этих земельных участков для строительства. Реализация этого права важна в контексте общественного контроля за распоряжением земельными ресурсами. Однако формы и процедуры участия общественности в решении вопросов предоставления земельных участков для строительства Земельный кодекс РФ не устанавливает. Он ограничивается положением о том, что органы местного самоуправления городских или сельских поселений информируют население о возможном или предстоящем предоставлении земельных участков для строительства (ст. 31). Правда, при предоставлении земельных участков в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов и этнических общностей допускается проведение сходов и [референдумов](http://be5.biz/terms/r7.html) граждан. Решение принимается с учетом их результатов.

Общественные контрольные функции по проверке выполнения экологических требований реализуются также в рамках общественных слушаний по результатам оценки воздействия планируемой деятельности на окружающую среду, общественной экологической экспертизы.

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

Повышению эффективности экологического контроля в России способствовало бы развитие сотрудничества и взаимодействие всех органов контроля, особенно государственного и общественного, с органами [прокуратуры](http://be5.biz/terms/p7.html).

**Вопросы для самопроверки:**

1. Понятие, виды и задачи экологического контроля
2. Государственный экологический контроль
3. Государственный общий экологический контроль
4. Государственный специальный экологический контроль
5. Ведомственный и производственный экологический контроль
6. Муниципальный и общественный экологический контроль

**Список используемой литературы**

1.Конституция РФ от 12 декабря 1993г. (с изм. от 30 декабря 2008 г.) // «Российская газета», №7 от 21 января 2009 г.

2.Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 23.07.2013, с изм. от 01.10.2013г.) // СЗ РФ, 05.12.1994, №32, ст.3301.

3.Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть вторая от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (ред. от 23.07.2013 г.) // СЗ РФ, 29.01.1996, №5, ст.410.

4.Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 30.09.2013 г.) // СЗ РФ, 07.01.2002, №1 (ч.1), ст.1.

5.Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 23.07.2013, с изм. от 01.09.2013 г.) // СЗ РФ, 17.06.1996, №25, ст.2954.

6.Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 №197- ФЗ (в ред. от 23.07.2013, с изм. от 01.09.2013) //СЗ РФ, 07.01.2002, №1 (ч.1), ст.3.

7.Земельный Кодекс РФ от 25.10.2001г. № 136-ФЗ (в ред. от 23.07.2013) // «Российская газета», № 211-212, 30.10.2011

8.Водный Кодекс РФ от 03.06.2006г. №74-ФЗ // СЗ РФ, 13.05.2013, №19, ст.2357.

9.Лесной Кодекс РФ от 04.12.2006г. №200-ФЗ (в ред. от 28.07.2012) // «Российская газета», №277, 08.12.2006.

10.ФЗ «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002г. № 7-ФЗ (с изм. от 02.07.2013) // «Российская газета», №6,12.01.2002.

11.ФЗ «Об экологической экспертизе» от 23.11.1995г. № 174-ФЗ ФЗ (в ред. от 07.06. 2013) // СЗ РФ, 27.11.1995, №48, ст.4556.

12. Курс по экологическому праву [Электронный ресурс]/ — Электрон. текстовые данные.— Новосибирск: Сибирское университетское издательство, Норматика, 2017.— 186 c.— Режим доступа: http://www.iprbookshop.ru/65261.html.— ЭБС «IPRbooks»

13.Экологическое право России [Электронный ресурс]: учебное пособие для студентов вузов/ Н.В. Румянцев [и др.].— Электрон. текстовые данные.— М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017.— 431 c.— гриф МО, МВД, УМЦ - Режим доступа: http://www.iprbookshop.ru/8731.— ЭБС «IPRbooks», по паролю. Гриф