

8. Управление в области охраны окружающей среды и природопользования

8.1. Понятие и виды управления в области охраны окружающей среды и природопользования

8.2. Виды органов экологического управления

8.3. Правовые основы экологического управления

8.4. Правовые основы оценки воздействия на окружающую среду и экологическая экспертиза

8.5. Правовые основы экологического лицензирования

8.6. Правовые основы экологической сертификации и аудита

8.7. Правовые основы экологического мониторинга

8.8. Правовые основы экологического контроля

8.9. Учет состояния окружающей среды. Государственные кадастры природных ресурсов

8.1. Понятие и виды управления в области охраны окружающей среды и природопользования

Как справедливо заметил В. В. Петров, между идеей закона, заложенной в его нормах, и воплощением этой идеи в жизнь существует большая разница, - не всегда положения закона, как бы ни был он хорош, реализуются на практике. Им же было введено понятие эколого-правового механизма охраны окружающей природной среды, который представляет собой самостоятельный институт российского экологического права, проявляющийся в системе эколого-правовых норм и экологических правоотношений, направленных на выполнение закрепленного в законе экологического императива. Под экологическим императивом, в свою очередь, понимают приказ, требование по неукоснительному соблюдению правил рационального природопользования и охраны окружающей природной среды, невыполнение которых влечет применение мер ответственности.

Механизм исполнения законов в области охраны природы содержит много общего с механизмом исполнения юридических нормативных актов в целом. В то же время, он отличается рядом особенностей, вытекающих из специфики экологических отношений.

Формой реализации эколого-правового механизма в практической жизни является управление охраной окружающей среды со стороны государства, органов местного самоуправления и общественности.

В широком смысле под управлением вообще понимается руководство чем-либо (или кем-либо). В Словаре русского языка С.И. Ожегова раскрывается понятие «управления» как «руководить, направлять деятельность, кого-чего-нибудь». Что

касается определения и видов управления в области охраны окружающей среды и природопользования (экологического управления), то существуют разные точки зрения по данному вопросу.

Р.К. Гусев считает, что в объективном смысле экологическое управление - это совокупность правовых норм, регулирующих природоохранительную управленческую деятельность³. По его мнению, более конкретно управление означает урегулированную нормами права деятельность государственных, муниципальных органов, частных управленческих структур и должностных лиц, призванную сохранить и улучшить окружающую среду, обеспечить охрану природных ресурсов, рациональное природопользование, воспроизводство природных ресурсов, а также обеспечить благоприятные условия жизнедеятельности и экологическую безопасность.

По мнению М.М Бринчука, управление природопользованием и охраной окружающей среды представляет собой совокупность осуществляемых уполномоченными субъектами действий, направленных на исполнение требований экологического законодательства. Им же выделены функции экологического управления: подзаконное нормотворчество; создание системы органов управления в экологической сфере; координация деятельности по природопользованию и охране окружающей среды; экологическое планирование; экологическое нормирование; экологическая экспертиза; экологическая сертификация; экологический аудит и ряд других.

О.И. Крассов под управлением в сфере охраны окружающей среды понимает подзаконную исполнительно-распорядительную деятельность государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, основной целью которой является организация обеспечения сохранения окружающей природной среды, ее восстановления и обеспечения экологической безопасности. Он же выделяет два вида управления в данной области: общее и специальное. Общее управление имеет территориальный характер и касается всех юридических и физических лиц в пределах территории РФ, субъекта РФ или территории местного самоуправления. Общее управление осуществляют органы общей компетенции (см. раздел 8.2.). Специальное управление осуществляют специально уполномоченные на то органы исполнительной власти РФ или субъектов РФ, для которых осуществление управленческих функций в данной области является их основной задачей.

В зависимости от субъекта управления выделяют два вида экологического управления: государственное, осуществляемое органами исполнительной власти РФ и субъектов РФ, и муниципальное, осуществляемое органами местного самоуправления. Существуют и иные классификации видов экологического управления.

8.2. Виды органов экологического управления

Большинство авторов выделяют два вида органов управления в области охраны окружающей среды и природопользования: органы общей и специальной компетенции.

Органы общей компетенции осуществляют общее экологическое управление и к ним относятся:

- Президент РФ;
- Правительство Российской Федерации;
- правительства (администрации) субъектов РФ;
- органы местного самоуправления, осуществляющие муниципальное управление охраной окружающей среды и природопользованием.

Особенность органов общей компетенции заключается в том, что они осуществляют деятельность по охране окружающей среды наряду с решением других задач, отнесенных к их компетенции и не имеющих прямого отношения к экологии, - развитие экономики, управление развитием социальной сферы (здравоохранение, образование и др.), культуры, обороны, космоса и т.д.

Природоохранительная деятельность Президента России регулируется многими актами, включая Конституцию РФ. К важнейшим функциям управленческой деятельности Президента, предусмотренных Конституцией, можно отнести определение основных направлений внутренней и внешней экологической политики государства; издание нормативных правовых актов в данной области; организацию системы федеральных органов исполнительной власти в РФ; гарантии соблюдения экологических прав граждан; обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти в области экологического управления.

Компетенции Правительства РФ и правительств (администраций) субъектов РФ в сфере природопользования и охраны окружающей среды определены многими нормативными правовыми актами - как общими, так и специальными.

Так, в соответствии со ст. 114 Конституции РФ, Правительство РФ:

- обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области экологии;
- осуществляет управление федеральной собственностью на природные ресурсы;
- проводит меры по обеспечению законности, осуществлению экологических прав граждан и др. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 г. № 2-ФКЗ (в ред. от 31.12.1997 г.) «О Правительстве Российской Федерации» в отдельной статье определил полномочия Правительства РФ в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Согласно ст. 18 Закона, Правительство РФ: обеспечивает проведение единой государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности; принимает меры по реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду, по обеспечению экологического благополучия; организует деятельность по охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулированию природопользования и развитию минерально-сырьевой базы Российской Федерации; координирует деятельность по

предотвращению стихийных бедствий, аварий и катастроф, уменьшению их опасности и ликвидации их последствий.

Наконец, ст. 5 Федерального закона «Об охране окружающей среды» подробно регламентирует полномочия федеральных органов государственной власти в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, многие из которых относятся к компетенции Правительства РФ.

К таким полномочиям, в частности, относятся: обеспечение проведения федеральной политики в области экологического развития Российской Федерации; разработка, утверждение и обеспечение реализации федеральных программ в области экологического развития Российской Федерации; координация и реализация мероприятий по охране окружающей среды в зонах экологического бедствия; установление порядка осуществления государственного мониторинга окружающей среды, формирование государственной системы наблюдений за состоянием окружающей среды и обеспечение функционирования такой системы; установление порядка осуществления государственного контроля в области охраны окружающей среды, установление порядка обращения с радиоактивными отходами и опасными отходами, контроль за обеспечением радиационной безопасности; подготовка и распространение ежегодного государственного доклада о состоянии и об охране окружающей среды; установление требований в области охраны окружающей среды, разработка и утверждение нормативов, государственных стандартов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды; установление порядка определения размера платы за выбросы и сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду, размещение отходов и другие виды негативного воздействия на окружающую среду; организация и проведение государственной экологической экспертизы и др.

Деятельность органов общей компетенции в области природопользования и охраны окружающей среды на уровне субъектов Российской Федерации регулируется как федеральным законодательством, так и нормативными правовыми актами субъектов РФ.

В соответствии со ст. 6 Федерального закона «Об охране окружающей среды», к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, относятся: определение основных направлений охраны окружающей среды на территориях субъектов Российской Федерации с учетом географических, природных, социально-экономических и иных особенностей субъектов Российской Федерации; участие в разработке федеральной политики в области экологического развития Российской Федерации и соответствующих программ; реализация федеральной политики в области экологического развития Российской Федерации на территориях субъектов Российской Федерации с учетом их географических, природных, социально-экономических и иных особенностей; разработка и утверждение нормативов, государственных стандартов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды, содержащих соответствующие требования, нормы и правила не ниже установленных на федеральном уровне; разработка, утверждение и реализация целевых программ в области охраны окружающей среды субъектов Российской Федерации; организация и осуществление в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, государственного мониторинга окружающей среды, формирование и обеспечение функционирования территориальных систем наблюдения за состоянием окружающей

среды на территориях субъектов Российской Федерации; осуществление экологической паспортизации; регулирование других вопросов в области охраны окружающей среды в пределах своих полномочий.

Полномочия органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды и природопользования определены как Федеральным законом от 28.08.1995 г. (в ред. от 21.03.2002 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», так и отдельными актами экологического законодательства. Так, в соответствии со ст. 6 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в ведении муниципальных образований находятся вопросы местного значения, а также отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы местного самоуправления. К вопросам местного значения отнесены:

- владение, пользование и распоряжение природными ресурсами, находящимися в муниципальной собственности;
- обеспечение санитарного благополучия населения;
- регулирование планировки и застройки территорий муниципальных образований;
- контроль за использованием земель на территории муниципального образования;
- регулирование использования водных объектов местного значения, месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также недр для строительства подземных сооружений местного значения;
- благоустройство и озеленение территории муниципального образования и др.

Специально уполномоченные государственные органы в области охраны окружающей среды и природопользования, как уже говорилось в разделе 8.1, создаются и решают главным образом задачи в данной области. До марта 2004 года основным специально уполномоченным органом являлось Министерство природных ресурсов РФ, полномочия которого были определены в Положении о Министерстве природных ресурсов, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 25.09.2000 г. № 726. В соответствии с этим Положением, Министерство природных ресурсов Российской Федерации (МПР России) является федеральным органом исполнительной власти, проводящим государственную политику и осуществляющим управление в сфере изучения, использования, воспроизводства, охраны природных ресурсов (в том числе и земельных) и окружающей природной среды, обеспечения экологической безопасности, а также координирующим деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти. Кроме того, МПР России является:

- федеральным органом управления государственным фондом недр и лесным хозяйством;
- специально уполномоченным государственным органом управления использованием и охраной водного фонда;
- специально уполномоченным государственным органом в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов, охраны окружающей природной среды, государственной экологической экспертизы, охраны, контроля и регулирования использования объектов животного мира и среды их обитания, охраны атмосферного воздуха, а также в пределах своей компетенции - в области обращения с отходами (за исключением радиоактивных) и осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель. Помимо Министерства природных ресурсов РФ, специально уполномоченными государственными органами (в той или иной степени)

являлись Министерство сельского хозяйства РФ, Федеральная служба земельного кадастра России (Росземкадастр), Государственный комитет по рыболовству и др. Однако в связи с изданием Указа Президента РФ от 09.03.2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» были упразднены или преобразованы некоторые из этих органов, а также образованы новые федеральные органы исполнительной власти. В соответствии с Указом, в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства.

Министерство природных ресурсов РФ сохранилось в структуре федеральных органов исполнительной власти, однако его функции изменились в связи с образованием новых, подведомственных ему органов: Федерального агентства водных ресурсов, Федерального агентства лесного хозяйства, Федерального агентства по недропользованию и Федеральной службы по надзору в сфере экологии и природопользования.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 06.04.2004 г. № 160 «Вопросы Министерства природных ресурсов Российской Федерации», МПР России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, а также осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Федеральной службы по надзору в сфере экологии и природопользования, Федерального агентства водных ресурсов, Федерального агентства лесного хозяйства и Федерального агентства по недропользованию.

Министерство природных ресурсов РФ самостоятельно осуществляет правовое регулирование, а также разрабатывает и представляет в Правительство РФ проекты федеральных конституционных законов, федеральных законов и актов Президента РФ и Правительства РФ по следующим вопросам:

- а) геологическое изучение, рациональное использование и охрана недр;
- б) использование, охрана, защита лесного фонда и воспроизводство лесов;
- в) использование и охрана водных объектов;
- г) эксплуатация водохранилищ и водохозяйственных систем комплексного назначения, защитных и других гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений) и обеспечение их безопасности;
- д) охрана, использование и воспроизводство объектов животного мира и среды их обитания;
- е) особо охраняемые природные территории;
- ж) охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности;
- з) охрана атмосферного воздуха;
- и) обращение с отходами производства и потребления (за исключением радиоактивных);
- к) совершенствование экономического механизма регулирования природопользования и охраны окружающей среды.

Федеральная служба по надзору в сфере экологии и природопользования, согласно Постановления Правительства РФ от 06.04.2004 г. № 161 «Вопросы Федеральной службы по надзору в сфере экологии и природопользования», является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере экологии и природопользования и осуществляет свои функции непосредственно

и через свои территориальные органы.

Основными функциями данной Службы являются:

- а) государственный контроль за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр;
- б) государственный контроль за использованием, охраной, защитой лесного фонда и воспроизводством лесов;
- в) государственный контроль за использованием и охраной водных объектов;
- г) государственный контроль в области охраны, использования и воспроизводства объектов животного мира и среды их обитания в пределах своей компетенции;
- д) надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации в отношении объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, и водных биологических ресурсов в особо охраняемых природных территориях в пределах своей компетенции;
- е) государственный контроль в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения в пределах своей компетенции;
- ж) государственный контроль в области охраны окружающей среды (федеральный экологический контроль);
- з) контроль за деятельностью в области обращения с отходами производства и потребления, трансграничным перемещением отходов;
- и) государственный контроль за охраной атмосферного воздуха в пределах своей компетенции;
- к) контроль за производством и потреблением озоноразрушающих веществ;
- л) контроль за соблюдением лицензиатами лицензионных требований и условий, а также требований технических регламентов;
- м) надзор и контроль за состоянием и эксплуатацией гидротехнических сооружений в пределах своей компетенции;
- н) лицензирование деятельности в области обращения с опасными отходами;
- о) организация и проведение государственной экологической экспертизы;
- п) выдача и аннулирование разрешений и лицензий в соответствии с компетенцией Службы, в частности, на:
 - выбросы, сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду, а также вредные физические воздействия на нее;
 - размещение, захоронение, перемещение, складирование, уничтожение, утилизацию промышленных и иных опасных отходов;
 - трансграничное перемещение отходов;
 - оборот диких животных, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации;
 - вывоз из Российской Федерации и ввоз в Российскую Федерацию палеонтологических, минералогических и зоологических коллекций;
 - транзит через территорию Российской Федерации ядовитых веществ и веществ, указанных в таблицах I и II Конвенции ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ. Правовой статус и функции Федерального агентства лесного хозяйства установлены в Постановлении Правительства РФ от 06.04.2004 г. № 170 «Вопросы Федерального агентства лесного хозяйства», в соответствии с которым данное агенство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг,

управлению государственным имуществом и правоприменительные функции в сфере лесного хозяйства.

Основными функциями Федерального агентства лесного хозяйства являются:

- а) обеспечение рационального, непрерывного и неистощительного лесопользования, воспроизводства, охраны и защиты лесов, объектов животного мира (за исключением отнесенных к объектам охоты), выполнения мер по лесному семеноводству, гидромелиоративных работ и иных работ по ведению лесного хозяйства, рационального использования земель лесного фонда, сохранения и усиления средообразующих, защитных, водоохраных, рекреационных и иных полезных природных свойств лесов;
- б) предоставление прав пользования участками лесного фонда;
- в) обеспечение проведения лесоустройства;
- г) оказание государственных услуг, связанных с предоставлением информации о состоянии участков лесного фонда, организацией выбора участков лесного фонда для разрешенных видов лесопользования;
- д) осуществление государственного мониторинга лесов;
- е) ведение государственного учета лесного фонда, отнесение в установленном порядке лесов к группам лесов и категориям защитности лесов первой группы, а также перевод лесов из одной группы лесов или из категории защитности лесов первой группы соответственно в другую группу или категорию;
- ж) ведение государственного лесного кадастра;
- з) рассмотрение ходатайств о переводе лесных земель в нелесные и переводе земель лесного фонда в земли иных категорий.

Функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом, а также правоприменительные функции в сфере водных ресурсов возложены на Федеральное агентство водных ресурсов. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 06.04. 2004 г. № 169, основными функциями Агентства являются:

- а) обеспечение в пределах своей компетенции мероприятий по рациональному использованию, восстановлению и охране водных объектов, предупреждению и ликвидации вредного воздействия вод;
- б) предоставление права пользования водными объектами, находящимися в федеральной собственности;
- в) эксплуатация водохранилищ и водохозяйственных систем комплексного назначения, защитных и других гидротехнических сооружений, находящихся в ведении Агентства, обеспечение их безопасности;
- г) разработка в установленном порядке схем комплексного использования и охраны водных ресурсов, водохозяйственных балансов и составление прогнозов состояния водных ресурсов и перспективного использования и охраны водных объектов;
- д) обеспечение разработки и осуществления противопаводковых мероприятий, мероприятий по проектированию и установлению водоохраных зон водных объектов и их прибрежных защитных полос, предотвращению загрязнения вод;
- е) оказание государственных услуг по предоставлению информации, связанной с состоянием и использованием водных объектов, находящихся в федеральной собственности;
- ж) ведение государственного реестра договоров пользования водными объектами, государственного водного кадастра и Российского регистра гидротехнических

сооружений, осуществление государственного мониторинга водных объектов, государственного учета поверхностных и подземных вод и их использования.

Федеральное агентство по недропользованию имеет статус федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом, а также правоприменительные функции в сфере недропользования. Его функции определены в Постановлении Правительства РФ от 06.04.2004 г. № 171 «Вопросы Федерального агентства по недропользованию» и заключаются в следующем:

- а) организация работ по воспроизводству минерально-сырьевой базы и ее рациональному использованию;
 - б) проведение геологического изучения недр на территории Российской Федерации и континентальном шельфе Российской Федерации;
 - в) ведение федерального и территориальных фондов геологической информации о недрах, а также банка данных по вопросам недропользования;
 - г) управление в пределах своей компетенции федеральным имуществом в сфере недропользования, в том числе управление государственным фондом недр;
 - д) осуществление в пределах и порядке, определенных федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, полномочий собственника в отношении необходимого для обеспечения исполнения функций федеральных органов государственной власти федерального имущества, в том числе переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным казенным предприятиям и государственным учреждениям, подведомственным Агентству;
 - е) ведение государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых, государственного учета работ по геологическому изучению недр, участков недр, предоставленных для добычи полезных ископаемых, а также для целей, не связанных с их добычей, и включение их в государственный реестр, ведение государственного баланса запасов полезных ископаемых, осуществление мониторинга состояния недр;
 - ж) предоставление в установленном порядке права пользования недрами;
 - з) оказание государственных услуг, связанных с проведением:
 - в установленном порядке геолого-экономической и стоимостной оценки месторождений полезных ископаемых и участков недр;
 - государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, геологической и экономической информации о предоставляемых в пользование участках недр, а также проектно-сметной документации на ведение работ по геологическому изучению недр.
- Специально уполномоченными федеральными органами государственной власти, осуществляющими в той или иной степени экологическое управление, являются также Министерство сельского хозяйства РФ, Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости, Федеральное агентство по сельскому хозяйству, Федеральное агентство по рыболовству и ряд других органов.

По характеру и объему полномочий органы специальной компетенции делятся на комплексные, отраслевые и функциональные, на межотраслевые и отраслевые и другие виды, 8, 9.

8.3. Правовые основы экологического управления

В процессе хозяйственной деятельности человек оказывает колоссальное воздействие на природную среду, которое в большинстве случаев имеет негативный характер и приводит к отрицательным последствиям для окружающей среды и, в конечном счете, для самого человека. Причем это воздействие выражается не только в поступлении в природную среду вредных веществ, но и в извлечении из нее природных ресурсов (лес, вода, минеральные ресурсы) в огромных количествах.

Определение разумных пределов воздействия на природную среду является актуальной проблемой, без решения которой невозможно устойчивое развитие, о котором так много говорят в последние годы ученые, политики, представители неправительственных кругов и заинтересованной общественности. Достижению указанной цели и призван служить такой важнейший институт экологического права, как экологическое нормирование.

В экологическом праве под экологическим нормированием (нормированием в области природопользования и охраны окружающей среды) понимают разработку и установление уполномоченными государственными органами экологических нормативов в соответствии с требованиями законодательства. Р.К. Гусев считает, что экологическое нормирование (нормирование качества окружающей среды) представляет собой систему правовых норм, устанавливающих пределы возможного воздействия на окружающую среду, при которых обеспечиваются благоприятные условия жизнедеятельности и экологической безопасности общества. По мнению О.Л. Дубовик, экологическое нормирование - это процесс определения видов, размеров, содержания вредных воздействий на окружающую среду в целом или отдельные средообразующие элементы, позволяющий рассчитывать на непричинение вреда жизни и здоровью человека, иным охраняемым правом объектам.

В законодательстве определение экологического нормирования (нормирования в области охраны окружающей среды) содержится в Федеральном законе «Об охране окружающей среды», согласно ст. 19 которого экологическое нормирование заключается в установлении нормативов качества окружающей среды, нормативов допустимого воздействия на окружающую среду при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, иных нормативов в области охраны окружающей среды, а также государственных стандартов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды.

Экологическое нормирование осуществляется в целях государственного регулирования воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, гарантирующего сохранение благоприятной окружающей среды и обеспечение экологической безопасности.

Нормативы, стандарты и нормативные документы в области охраны окружающей среды разрабатываются, утверждаются и вводятся в действие в порядке, установленном Правительством РФ на основе современных достижений науки и техники с учетом международных правил и стандартов в области охраны окружающей среды. Закон «Об охране окружающей среды» (ст. 20) определил также требования к разработке экологических нормативов, которая включает в себя: - проведение научно-исследовательских работ по обоснованию нормативов в области охраны окружающей среды;

- проведение экспертизы, утверждение и опубликование нормативов в области охраны окружающей среды в установленном порядке;

- установление оснований разработки или пересмотра нормативов в области охраны окружающей среды;

- осуществление контроля за применением и соблюдением нормативов в области охраны окружающей среды;

- формирование и ведение единой информационной базы данных нормативов в области охраны окружающей среды;

- оценку и прогнозирование экологических, социальных, экономических последствий применения нормативов в области охраны окружающей среды. Некоторые специальные требования по экологическому нормированию применительно к регулированию охраны и использования отдельных природных объектов (земли, вод, полезных ископаемых и др.) установлены в природоресурсном законодательстве, а именно: в Земельном кодексе РФ (ст. 13), Водном кодексе РФ (ст. 109), Лесном кодексе РФ (ст. 62), Федеральном законе «О животном мире» (ст. 17) и ряде других нормативных правовых актов.

Поскольку ст. 72 Конституции РФ относит экологическое законодательство к предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, Закон «Об охране окружающей среды» устанавливает возможность дифференциации экологических нормативов, установленных на федеральном уровне. В соответствии со ст. 6 Закона, субъекты РФ вправе разрабатывать и утверждать нормативы, государственные стандарты и иные нормативные документы в области охраны окружающей среды, содержащие соответствующие требования, нормы и правила не ниже установленных на федеральном уровне.

Выделяют две группы экологических нормативов (нормативов в области охраны окружающей среды):

- нормативы качества окружающей среды;

- нормативы допустимого воздействия на окружающую среду при осуществлении хозяйственной и иной деятельности. Нормативами качества окружающей среды являются нормативы, которые установлены в соответствии с физическими, химическими, биологическими и иными показателями для оценки состояния окружающей среды и при соблюдении которых обеспечивается благоприятная окружающая среда. К ним относятся:

- нормативы, установленные в соответствии с химическими показателями состояния

окружающей среды, в том числе нормативы предельно допустимых концентраций химических веществ, включая радиоактивные вещества;

- нормативы, установленные в соответствии с физическими показателями состояния окружающей среды, в том числе с показателями уровней радиоактивности и тепла;
- нормативы, установленные в соответствии с биологическими показателями состояния окружающей среды, в том числе видов и групп растений, животных и других организмов, используемых как индикаторы качества окружающей среды, а также нормативы предельно допустимых концентраций микроорганизмов;
- иные нормативы качества окружающей среды. Необходимо отметить, что при установлении этих нормативов учитываются природные особенности территорий и акваторий, назначение природных и природноантропогенных объектов, особо охраняемых территорий, в том числе особо охраняемых природных территорий, а также природных ландшафтов, имеющих особое природоохранное значение.

Нормативы допустимого воздействия на окружающую среду - это нормативы, которые установлены в соответствии с показателями воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и при которых соблюдаются нормативы качества окружающей среды. Целью установления этих нормативов является предотвращение негативного воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности юридических и физических лиц - природопользователей, и к ним относятся:

- нормативы допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов;
- нормативы образования отходов производства и потребления и лимиты на их размещение;
- нормативы допустимых физических воздействий (количество тепла, уровни шума, вибрации, ионизирующего излучения, напряженности электромагнитных полей и иных физических воздействий);
- нормативы допустимого изъятия компонентов природной среды;
- нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду;
- нормативы иного допустимого воздействия на окружающую среду при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, устанавливаемые законодательством РФ и законодательством субъектов РФ в целях охраны окружающей среды. За превышение установленных этих нормативов субъекты хозяйственной и иной деятельности в зависимости от причиненного окружающей среде вреда несут ответственность в соответствии с законодательством.

Порядок разработки и утверждения экологических нормативов выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую природную среду, лимитов использования природных ресурсов, размещения отходов утвержден Постановлением Правительства РФ от 03.08.1992 г. № 545 (в ред. от 16.06.2000 г.).

Отдельную группу нормативов в области охраны окружающей среды составляют вспомогательные нормы и правила, как правило, находящие отражение в стандартах и иных нормативных документах. Их основная цель - обеспечение единства в терминологии (например, ГОСТ Р ИСО 14050-99), в деятельности организационных структур (ГОСТ 17.1.3.02-77), единства измерений экологически значимых показателей (ГОСТ 17.0.02.-79) и т.д. В соответствии со ст. 29 Закона «Об охране окружающей среды», государственные стандарты и иные нормативные документы в области охраны окружающей среды разрабатываются с учетом научно-технических достижений и требований международных правил и стандартов. В государственных стандартах на

новую технику, технологии, материалы, вещества и другую продукцию, технологические процессы, хранение, транспортировку, использование такой продукции, в том числе после перехода ее в категорию отходов производства и потребления, должны учитываться требования, нормы и правила в области охраны окружающей среды.

Наконец, согласно ст. 28 Закона «Об охране окружающей среды», в целях государственного регулирования воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, оценки качества окружающей среды в соответствии с законодательством РФ и законодательством субъектов РФ могут устанавливаться иные нормативы в области охраны окружающей среды.

8.4. Правовые основы оценки воздействия на окружающую среду и экологическая экспертиза

Обязательность оценки воздействия на окружающую среду при принятии решений об осуществлении хозяйственной и иной деятельности является одним из основных принципов охраны окружающей среды, закрепленным в ст. 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды».

В науке экологическое право под оценкой воздействия на окружающую среду (ОВОС) понимается деятельность, направленная на определение характера и степени потенциального воздействия намечаемого проекта на окружающую среду, ожидаемых экологических, социальных и экономических последствий в процессе и после реализации такого проекта, а также выработку мер по обеспечению рационального использования природных ресурсов и охрану окружающей среды от вредных воздействий в соответствии с требованиями экологического законодательства¹³.

Оценка воздействия на окружающую среду осуществляется заказчиком (инициатором) экологически вредной деятельности, начиная с самых ранних стадий ее планирования, например, при разработке технико-экономического обоснования проектирования и строительства того или другого объекта - предприятия, высокоскоростной железной дороги и т.п.

Общие требования к оценке воздействия на окружающую среду установлены Федеральным законом «Об охране окружающей среды», в соответствии со ст. 32 которого ОВОС проводится в отношении планируемой хозяйственной и иной

деятельности, которая может оказать прямое или косвенное воздействие на окружающую среду, независимо от организационно-правовых форм собственности субъектов хозяйственной и иной деятельности. Оценка воздействия на окружающую среду проводится при разработке всех альтернативных вариантов предпроектной, в том числе прединвестиционной, и проектной документации, обосновывающей планируемую хозяйственную и иную деятельность, с участием общественных объединений.

Детальное регулирование проведения ОВОС осуществляется Положением об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации, утвержденным Приказом Государственного комитета РФ по охране окружающей среды (Госкомэкологии России) от 16 мая 2000 г. № 372.

В соответствии с названным Положением, оценка воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду (ОВОС) - процесс, способствующий принятию экологически ориентированного управленческого решения о реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности посредством определения возможных неблагоприятных воздействий, оценки экологических последствий, учета общественного мнения, разработки мер по уменьшению и предотвращению воздействий.

Целью проведения оценки воздействия на окружающую среду является предотвращение или смягчение воздействия этой деятельности на окружающую среду и связанных с ней социальных, экономических и иных последствий. Порядок и содержание работ, состав документации по оценке воздействия на окружающую среду определяются действующим законодательством Российской Федерации, в соответствии с видами и конкретными характеристиками намечаемой деятельности в установленном порядке.

При проведении ОВОС заказчик или исполнитель обеспечивает использование полной и достоверной исходной информации, средств и методов измерения, расчетов, оценок в соответствии с законодательством Российской Федерации. Специально уполномоченные государственные органы в области охраны окружающей среды (таким в настоящее время является Министерство природных ресурсов РФ) предоставляют имеющуюся в их распоряжении информацию по экологическому состоянию территорий и воздействию аналогичной деятельности на окружающую среду заказчику или исполнителю для проведения оценки воздействия на окружающую среду.

В соответствии с Положением, заказчиком ОВОС является юридическое или физическое лицо, отвечающее за подготовку документации по намечаемой деятельности в соответствии с нормативными требованиями, предъявляемыми к данному виду деятельности, и представляющее документацию по намечаемой деятельности на экологическую экспертизу, а исполнителем работ по оценке воздействия на окружающую среду - физическое или юридическое лицо, осуществляющее проведение оценки воздействия на окружающую среду (заказчик или физическое (юридическое) лицо, которому заказчик предоставил право на проведение работ по оценке воздействия на окружающую среду. Основные принципами оценки воздействия на окружающую среду являются:

- принцип презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной или иной деятельности;
- принцип обязательности проведения ОВОС на всех этапах подготовки документации, обосновывающей хозяйственную и иную деятельность, до ее представления на

государственную экологическую экспертизу;

- принцип недопущения (предупреждения) возможных неблагоприятных воздействий на окружающую среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий в случае реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности.

- принцип обязательности рассмотрения заказчиком или исполнителем оценки воздействия на окружающую среду альтернативных вариантов достижения цели намечаемой хозяйственной и иной деятельности, в том числе так называемого «нулевого варианта» (отказ от деятельности);

- принцип гласности, участия общественных организаций (объединений), учета общественного мнения при проведении экологической экспертизы; Обеспечение участия общественности, в том числе информирование общественности о намечаемой хозяйственной и иной деятельности и ее привлечение к процессу проведения оценки воздействия на окружающую среду, осуществляется заказчиком на всех этапах этого процесса, начиная с подготовки технического задания на проведение оценки воздействия на окружающую среду.

Обсуждение общественностью объекта экспертизы, включая материалы по оценке воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности, организуется заказчиком совместно с органами местного самоуправления в соответствии с российским законодательством.

- принцип научной обоснованности и достоверности материалов по оценке воздействия на окружающую среду;

- принцип учета положений Конвенции ЕЭК ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте в том случае, если намечаемая хозяйственная и иная деятельность может иметь трансграничное воздействие.

Результатами оценки воздействия на окружающую среду являются:

- информация о характере и масштабах воздействия на окружающую среду намечаемой деятельности, альтернативах ее реализации, оценке экологических и связанных с ними социально-экономических и иных последствий этого воздействия и их значимости, возможности минимизации воздействий;

- выявление и учет общественных предпочтений при принятии заказчиком решений, касающихся намечаемой деятельности;

- решения заказчика по определению альтернативных вариантов реализации намечаемой деятельности (в том числе о месте размещения объекта, о выборе технологий и иные) или отказа от нее, с учетом результатов проведенной оценки воздействия на окружающую среду. Результаты оценки воздействия на окружающую среду документируются в материалах по оценке воздействия, которые являются частью документации по этой деятельности, представляемой на экологическую экспертизу, а также используемой в процессе принятия иных управленческих решений, относящихся к данной деятельности.

Экологическая экспертиза представляет собой установление соответствия намечаемой хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям и определение допустимости реализации объекта экологической экспертизы в целях предупреждения возможных неблагоприятных последствий этой деятельности на окружающую природную среду (ст. 1 Федерального закона от 23 ноября 1995 г. «Об экологической экспертизе»).

Цель экологической экспертизы определена ст. 33 Федерального закона «Об охране

окружающей среды»: установление соответствия планируемой хозяйственной и иной деятельности требованиям в области охраны окружающей среды.

Экологическая экспертиза основывается на следующих принципах:

- презумпция потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности;
- обязательность проведения государственной экологической экспертизы до принятия решений о реализации объекта экологической экспертизы;
- комплексность оценки воздействия на окружающую природную среду хозяйственной и иной деятельности и его последствий;
- обязательность учета требований экологической безопасности при проведении экологической экспертизы;
- достоверность и полноты информации, представляемой на экологическую экспертизу;
- независимость экспертов экологической экспертизы при осуществлении ими научной обоснованности, объективности и законности заключения экологической экспертизы;
- гласность, участие общественных организаций (объединений) в проведении экспертизы, учет общественного мнения;
- ответственность участников экологической экспертизы и заинтересованных лиц за организацию, проведение и качество экологической экспертизы. Законом «Об экологической экспертизе» предусмотрены два вида экологической экспертизы: государственная и общественная, причем государственная экологическая экспертиза имеет обязательный характер и проводится как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ.

Объектами государственной 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 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. Государственная экологическая экспертиза организуется и проводится специально уполномоченными государственными органами, и в настоящее время эта функция возложена на Федеральную службу по надзору в сфере экологии и природопользования и ее территориальные подразделения, которые имеют исключительное право на проведение государственной экологической экспертизы.

Государственная экологическая экспертиза проводится при условии обязательного соответствия формы и содержания представленных заказчиком материалов установленным требованиям, т.е. 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. 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.

Заключение государственной экологической экспертизы должно содержать обоснованные выводы о допустимости воздействия на окружающую природную среду хозяйственной и иной деятельности, которая подлежит государственной экологической экспертизе, и о возможности реализации объекта 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, т.е. приобретает юридическую силу.

Положительное заключение государственной экологической экспертизы является обязательным условием финансирования и реализации объекта государственной экологической экспертизы. Такое заключение действует в течение определенного срока и теряет юридическую силу в случае:

- доработки объекта государственной экологической экспертизы по замечаниям проведенной ранее государственной экологической экспертизы;
- изменения условий природопользования; - 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 переработки с учетом замечаний, изложенных в отрицательном заключении.

Заключения государственной экологической экспертизы могут быть оспорены в судебном порядке.

Более детально порядок проведения государственной экологической экспертизы регулируется Положением о порядке проведения государственной экологической экспертизы, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 11.06.1996 г. № 698.

Общественная экологическая экспертиза, в отличие от государственной, проводится по инициативе граждан и общественных организаций, а также органов местного самоуправления общественными организациями экологического профиля, 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 может проводиться до проведения государственной экологической экспертизы или одновременно с ней.

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

- получать от заказчика документацию, подлежащую экологической экспертизе, в установленном законом объеме;
 - 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. Закон «Об экологической экспертизе» (ст. 24) устанавливает исчерпывающий перечень отказа в государственной регистрации заявления о проведении общественной экологической экспертизы. В государственной регистрации заявления о проведении общественной экологической экспертизы может быть отказано в случае, если:
- общественная экологическая экспертиза ранее была уже дважды проведена в отношении одного и того же объекта;
 - общественная экологическая экспертиза должна проводиться в отношении объекта, сведения о котором составляют государственную, коммерческую или иную охраняемую законом тайну;
 - устав общественной организации, организующей и проводящей общественную

экологическую экспертизу, не соответствует установленным требованиям;

- не выполнены требования к содержанию заявления о проведении общественной и 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.

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

Финансирование общественной экологической экспертизы осуществляется 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 в соответствии с решением соответствующих органов местного самоуправления.

Законом «Об экологической экспертизе» предусмотрены четыре вида юридической ответственности за нарушения 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 Уголовным кодексом РФ;

- административная ответственность лиц, виновных в совершении нарушений, которые указаны в статье 30 Закона «Об экологической экспертизе», 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 ими законодательства Российской Федерации об экологической экспертизе, могут требовать возмещения им убытков в порядке, установленном гражданским законодательством Российской Федерации.

Моральный вред, причиненный гражданину неправомерными действиями в области экологической экспертизы, также подлежит компенсации причинителем вреда в порядке, предусмотренном гражданским законодательством РФ.

8.5. Правовые основы экологического лицензирования

Лицензирование является одним из основных и широко распространенных административно-правовых инструментов в области природопользования и охраны окружающей среды.

Под лицензированием вообще в законодательстве понимается совокупность мероприятий, связанных с предоставлением лицензий, переоформлением документов, подтверждающих наличие лицензий, приостановлением и возобновлением действия лицензий, аннулированием лицензий и контролем лицензирующих органов за соблюдением лицензиатами при осуществлении лицензируемых видов деятельности соответствующих лицензионных требований и условий (ст. 2 Федерального закона от 08.08.2001 г. № 128-ФЗ (в ред. от 23.12.2003 г.) «О лицензировании отдельных видов деятельности»). В свою очередь, лицензия представляет собой специальное разрешение на осуществление конкретного вида деятельности при обязательном соблюдении лицензионных требований и условий, выданное лицензирующим органом юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» (ст. 30) устанавливает, что отдельные виды деятельности в области охраны окружающей среды подлежат лицензированию, причем перечень этих видов деятельности устанавливается федеральными законами.

В литературе по экологическому праву под экологическим лицензированием понимается деятельность уполномоченных на то государственных органов, связанная с выдачей лицензий (или других разрешительных документов) на природопользование или осуществление хозяйственных и иных работ, касающихся охраны окружающей среды.

Государственная система экологического страхования представляет собой единый порядок предоставления лицензий на виды деятельности, связанные с воздействием на природу, включающий информационную, научно-аналитическую, экономическую и юридическую подготовку материалов и их оформление¹⁵.

В зависимости от объекта лицензирования, различают лицензии на использование природных ресурсов (природоресурсные лицензии), лицензии, дающие право их владельцам на оказание вредного воздействия на окружающую среду (выбросы, сбросы вредных веществ в окружающую среду) и лицензии на осуществление видов деятельности, связанных с охраной окружающей среды (например, экологический аудит) либо непосредственно не связанных с воздействием на окружающую среду, но могущих причинить ей вред (такие, как транспортировка опасных отходов,

деятельность по хранению нефти и т.д.).

Общие положения, регламентирующие порядок выдачи лицензий, приостановления их действия и аннулирования, установлены Законом «О лицензировании отдельных видов деятельности».

По общему правилу, срок действия лицензии не может быть менее чем пять лет, причем этот срок может быть продлен по заявлению лицензиата.

Положениями о лицензировании конкретных видов деятельности может быть предусмотрено бессрочное действие лицензии.

Для получения лицензии соискатель лицензии представляет в соответствующий лицензирующий орган следующие документы:

- заявление о предоставлении лицензии с указанием наименования и организационно-правовой формы юридического лица, места его нахождения - для юридического лица; фамилии, имени, отчества, места жительства, данных документа, удостоверяющего личность, для индивидуального предпринимателя; лицензируемого вида деятельности, который юридическое лицо или индивидуальный предприниматель намерены осуществлять;
- копии учредительных документов и копию документа о государственной регистрации соискателя лицензии в качестве юридического лица (с предъявлением оригиналов в случае, если копии не заверены нотариусом) - для юридического лица;
- копию свидетельства о государственной регистрации гражданина в качестве индивидуального предпринимателя (с предъявлением оригинала в случае, если копия не заверена нотариусом) - для индивидуального предпринимателя;
- копию свидетельства о постановке соискателя лицензии на учет в налоговом органе (с предъявлением оригинала в случае, если копия не заверена нотариусом);
- документ, подтверждающий уплату лицензионного сбора за рассмотрение лицензирующим органом заявления о предоставлении лицензии;
- сведения о квалификации работников соискателя лицензии. Кроме указанных документов, в положениях о лицензировании конкретных видов деятельности может быть предусмотрено представление иных документов, наличие которых при осуществлении конкретного вида деятельности установлено соответствующими федеральными законами, а также иными нормативными правовыми актами, принятие которых предусмотрено соответствующими федеральными законами. Не допускается требовать от соискателя лицензии представления документов, не предусмотренных указанным Федеральным законом и иными федеральными законами.

Лицензирующий орган принимает решение о предоставлении или об отказе в предоставлении лицензии в срок, не превышающий шестидесяти дней со дня поступления заявления о предоставлении лицензии со всеми необходимыми документами. Соответствующее решение оформляется приказом лицензирующего органа. Более короткие сроки принятия решения о предоставлении или об отказе в предоставлении лицензии могут устанавливаться положениями о лицензировании конкретных видов деятельности.

Лицензирующий орган обязан в указанный срок уведомить соискателя лицензии о принятии решения о предоставлении или об отказе в предоставлении лицензии.

Основанием отказа в предоставлении лицензии является:

- наличие в документах, представленных соискателем лицензии, недостоверной или искаженной информации;

- несоответствие соискателя лицензии, принадлежащих ему или используемых им объектов лицензионным требованиям и условиям. Наконец, соискатель лицензии имеет право обжаловать в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, отказ лицензирующего органа в предоставлении лицензии или его бездействие.

8.6. Правовые основы экологической сертификации и аудита

Экологическая сертификация представляет собой новое направление природоохранной деятельности в Российской Федерации.

Определение сертификации содержится в Законе РФ от 10.06.1993 г. (в ред. от 23.12.2003 г.) «О сертификации продукции и услуг», в соответствии с которым сертификация продукции представляет собой процедуру подтверждения соответствия, посредством которой независимая от изготовителя (продавца, исполнителя) и потребителя (покупателя) организация удостоверяет в письменной форме, что продукция соответствует установленным требованиям. Сертификация осуществляется в следующих целях:

- создания условий для деятельности организаций и предпринимателей на едином товарном рынке Российской Федерации, а также для участия в международном экономическом, научно-техническом сотрудничестве и международной торговле;
- содействия потребителям в компетентном выборе продукции;
- защиты потребителя от недобросовестности изготовителя (продавца, исполнителя);
- контроля безопасности продукции для окружающей среды, жизни, здоровья и имущества;
- подтверждения показателей качества продукции, заявленных изготовителем.

Сертификация может иметь обязательный и добровольный характер. В свою очередь, экологическую сертификацию можно определить как деятельность по подтверждению соответствия продукции и услуг предъявляемым к ним экологическим требованиям, установленным в законодательстве.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» (ст. 31) установил, что целью экологической сертификации является обеспечение экологически безопасного осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории Российской Федерации.

Федерации. Экологическая сертификация способствует решению следующих задач:

- предупреждение появления на рынке и реализации экологически опасной продукции и услуг и соответственно предупреждение причинения вреда природной среде;
- внедрение экологически безопасных технологических процессов и оборудования;
- производство экологически безопасной продукции на всех стадиях ее жизненного цикла, повышение ее качества и конкурентоспособности;
- создание условий для организации производств, отвечающих установленным экологическим требованиям;
- совершенствование управления хозяйственной и иной деятельностью;
- предотвращение ввоза в страну экологически опасных продукции, технологий, отходов, услуг;
- интеграция экономики страны в мировой рынок и выполнение международных обязательств. Экологическая сертификация проводится в России в двух формах: обязательной и добровольной. Она обязательна в случаях, установленных законодательством России и субъектов РФ.

Проведение обязательной экологической сертификации означает, что государство берет на себя защиту общественных интересов, связанных с обеспечением экологических интересов населения и охраны окружающей природной среды, рационального использования, охраны, воспроизводства природных ресурсов и в других предусмотренных законодательством случаях.

Добровольная экологическая сертификация осуществляется в тех случаях, когда в законодательных актах РФ не предписана обязательная сертификация. Она проводится по инициативе заявителя - природопользователя или юридического лица, выполняющего распорядительные функции в области использования природных ресурсов, на основе договора между органом по сертификации и заявителем.

Ряд конкретных требований в сфере экологической сертификации установлен Законом РФ «О защите прав потребителей». В частности, Закон предусматривает, что товар (работа, услуга), на который законами или стандартами установлены требования, обеспечивающие безопасность жизни, здоровья потребителя, охрану окружающей среды и предотвращение причинения вреда имуществу потребителя, а также средства, обеспечивающие безопасность жизни и здоровья потребителя, подлежат обязательной сертификации в установленном порядке (ст. 7). В качестве гарантии соблюдения требования об обязательной сертификации товаров служит положение этого Закона, в соответствии с которым не допускается продажа товара (выполнение работы, оказание услуги), в том числе импортного, без информации о проведении его обязательной сертификации и не маркированного в установленном порядке знаком соответствия требованиям, указанным в п. 1 приведенной ст. 7.

Перечни товаров (работ, услуг), подлежащих обязательной сертификации, утверждаются Правительством РФ (постановление Правительства РФ от 13.08.1997 г. № 1013 (в ред. от 29.04.2002 г.) «Об утверждении перечня товаров, работ и услуг, подлежащих обязательной сертификации»).

Требования обязательной экологической сертификации предусмотрены также в ряде других федеральных законов: от 05.07.1996 г. «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения», от 19.07.1997 г. «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами», от 04.05.1999 г. «Об охране атмосферного воздуха» и др.

Важную роль в области экологической сертификации играет Федеральный закон от 27.12.2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании», в соответствии с которым сертификация - это форма осуществляемого органом по сертификации подтверждения соответствия объектов требованиям технических регламентов, положениям стандартов или условиям договоров. Сертификат соответствия - это документ, удостоверяющий соответствие объекта требованиям технических регламентов, положениям стандартов или условиям договоров. В Законе содержится ряд важных определений, в том числе определение стандарта, который представляет документ, в котором в целях добровольного многократного использования устанавливаются характеристики продукции, правила осуществления и характеристики процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнения работ или оказания услуг. Стандарт также может содержать требования к терминологии, символике, упаковке, маркировке или этикеткам и правилам их нанесения. Под стандартизацией, в свою очередь, понимается деятельность по установлению правил и характеристик в целях их добровольного многократного использования, направленная на достижение упорядоченности в сферах производства и обращения продукции и повышение конкурентоспособности продукции, работ или услуг.

Под аудиторской деятельностью (или аудитом) в законодательстве понимается предпринимательская деятельность по независимой проверке бухгалтерского учета и финансовой (бухгалтерской отчетности) организаций и индивидуальных предпринимателей (Федеральный закон от 07.08.2001 г. (в ред. от 30.12.2001 г.) «Об аудиторской деятельности»).

В науке экологическое право под экологическим аудитом понимается проверка и оценка состояния деятельности юридических лиц и граждан- предпринимателей по обеспечению рационального природопользования и охраны окружающей среды от вредных воздействий, включая состояние очистного и технологического оборудования, их соответствие требованиям законодательства Российской Федерации, проводимые для выявления прошлых и существующих экологически значимых проблем, подготовки рекомендаций по совершенствованию такой деятельности и с иными целями, предусмотренными экологическим законодательством¹⁷.

Экологический аудит как инструмент экологического права и охраны окружающей среды, достаточно развитый в мире, является пока еще новым для России.

Следует признать, что на современном этапе нормативно-правовые основы регулирования экологического аудита в Российской Федерации на федеральном уровне почти отсутствуют. Упоминание об экологическом аудировании имеется в Государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 24 декабря 1993 г. В соответствии с этой Программой, порядок учета экологического фактора, условий безопасного ведения работ на химически опасных, взрыво-, пожаро- и токсикоопасных объектах при приватизации государственных и муниципальных предприятий, включая вопросы экологического аудирования, отражения в условиях конкурса и планах приватизации, предъявления требований по экологической санации предприятий, установления льготной стоимости природоохранного имущества, создания на предприятиях фондов экологической санации, должен устанавливаться Госкомимущества и Минприроды России с учетом предложений соответствующих отраслевых министерств и ведомств.

В Российской Федерации предусматривается проведение обязательного и добровольного экологического аудита. Обязательный экологический аудит организуется специально уполномоченными государственными органами управления природопользованием и охраной окружающей среды и по своему характеру является государственным.

Государственный экологический аудит проводится в обязательном порядке в отношении, как правило, экологически опасных предприятий и видов деятельности при:

- а) приватизации и банкротстве юридических лиц и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность, если их деятельность является особо экологически опасной;
- б) проведении экологического страхования в целях определения ставки или размера страховых платежей и (или) возмещений;
- в) кредитовании юридических лиц и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность, государственными банками;
- г) оценке деятельности по ликвидации экологических последствий аварий и стихийных бедствий;
- д) принятии решений государственными органами о продлении действия лицензий, выданных юридическим лицам и гражданам-предпринимателям, осуществляющим эксплуатацию экологически опасных объектов;
- е) выполнении международных обязательств Российской Федерации в области природопользования и охраны окружающей среды;
- ж) в иных случаях, установленных Правительством РФ.

Целью добровольного экологического аудита является получение юридическими лицами и гражданами-предпринимателями научно обоснованных рекомендаций относительно оптимальной организации работ по рациональному природопользованию и охране окружающей среды, повышению их эффективности на уровне, соответствующем требованиям законодательства РФ, и в иных целях. Поэтому добровольный экологический аудит может проводиться по инициативе предприятий и граждан-предпринимателей, осуществляющих хозяйственную и иную деятельность, оказывающую воздействие на окружающую среду, при изменении собственника объекта, передаче объекта в аренду, в залог, при необходимости модернизации производственного и/или технологического процессов и в иных случаях.

Программа проведения экологического аудита разрабатывается с учетом технического задания заказчика на основе предварительного изучения материалов статистической отчетности, экологического паспорта предприятия, разрешительной и иной документации, характеризующей деятельность хозяйствующего субъекта по охране окружающей среды и природопользованию, а также результатов проверок государственных специально уполномоченных органов в области экологического контроля. В результате работы по проведению экологического аудита составляется экологическое аудиторское заключение, которое подписывается аттестованным аудитором, утверждается руководителем либо уполномоченным им иным должностным лицом аудиторской организации, а также справка об аудиторской проверке природоохранной деятельности хозяйственного объекта.

8.7. Правовые основы экологического мониторинга

Мониторинг окружающей среды можно рассматривать в трех качествах: как одну из мер охраны окружающей среды, как функцию государственного управления и как правовой институт общей части экологического права.

В литературе по экологическому праву под экологическим мониторингом понимается система долгосрочных наблюдений за состоянием окружающей среды, оценки и прогноза изменений ее состояния под воздействием природных и антропогенных факторов¹⁸.

Основные положения о мониторинге окружающей среды содержатся в Федеральном законе «Об охране окружающей среды», согласно ст. 63 которого государственный мониторинг окружающей среды (государственный экологический мониторинг) осуществляется в соответствии с законодательством РФ и законодательством субъектов РФ в целях наблюдения за состоянием окружающей среды, в том числе за состоянием окружающей среды в районах расположения источников антропогенного воздействия и воздействием этих источников на окружающую среду, а также в целях обеспечения потребностей государства, юридических и физических лиц в достоверной информации, необходимой для предотвращения и (или) уменьшения неблагоприятных последствий изменения состояния окружающей среды.

Информация о состоянии окружающей среды, ее изменении, полученная при осуществлении государственного экологического мониторинга, используется органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления для разработки прогнозов социально-экономического развития и принятия соответствующих решений, разработки федеральных программ в области экологического развития Российской Федерации, целевых программ в области охраны окружающей среды субъектов Российской Федерации и мероприятий по охране окружающей среды.

Кроме того, положения об экологическом мониторинге содержатся в ряде иных нормативных документов, в частности, в законе «Об охране атмосферного воздуха» (ст. 23), Водном кодексе РФ (ст. 78), Лесном кодексе РФ (ст. 69), в законе «О недрах» (ст. 36.1). Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» предусматривает проведение социально-гигиенического мониторинга (ст. 45), включающего элементы экологического мониторинга.

Порядок организации и осуществления государственного мониторинга окружающей

среды установлен Постановлением Правительства РФ от 31.03.2002 г. № 177, которое утвердило положение об организации и осуществлении государственного экологического мониторинга. В соответствии с Постановлением, под государственным экологическим мониторингом понимается комплексная система наблюдения за состоянием окружающей среды, оценки и прогноза изменений состояния окружающей среды под воздействием природных и антропогенных факторов. Экологический мониторинг включает в себя мониторинг атмосферного воздуха, земель, лесов, водных объектов, объектов животного мира, уникальной экологической системы озера Байкал, континентального шельфа Российской Федерации, состояния недр, исключительной экономической зоны Российской Федерации, внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации.

Экологический мониторинг осуществляется в целях:

- наблюдения за состоянием окружающей среды, в том числе за состоянием окружающей среды в районах расположения источников антропогенного воздействия и воздействием этих источников на окружающую среду;
- оценки и прогноза изменений состояния окружающей среды под воздействием природных и антропогенных факторов;
- обеспечения потребностей государства, юридических и физических лиц в достоверной информации о состоянии окружающей среды и ее изменениях, необходимой для предотвращения и (или) уменьшения неблагоприятных последствий таких изменений.

Информация, полученная при осуществлении экологического мониторинга, используется при:

- разработке прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и принятии соответствующих решений;
- разработке федеральных программ в области экологического развития Российской Федерации, целевых программ в области охраны окружающей среды субъектов Российской Федерации, инвестиционных программ, а также мероприятий по охране окружающей среды;
- осуществлении контроля в области охраны окружающей среды и проведении экологической экспертизы;
- прогнозировании чрезвычайных ситуаций и проведении мероприятий по их предупреждению;
- подготовке данных для ежегодного государственного доклада о состоянии и об охране окружающей среды.

При проведении экологического мониторинга решаются следующие задачи:

- организация и проведение наблюдения за количественными и качественными показателями (их совокупностью), характеризующими состояние окружающей среды, в том числе за состоянием окружающей среды в районах расположения источников антропогенного воздействия и воздействием этих источников на окружающую среду;
- оценка состояния окружающей среды, своевременное выявление и прогноз развития негативных процессов, влияющих на состояние окружающей среды, выработка рекомендаций по предотвращению вредных воздействий на нее;
- информационное обеспечение органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц по вопросам состояния окружающей

среды;

- формирование государственных информационных ресурсов о состоянии окружающей среды;

- обеспечение участия Российской Федерации в международных системах экологического мониторинга. Функция организации и осуществления государственного экологического мониторинга возложена на Министерство природных ресурсов РФ.

8.8. Правовые основы экологического контроля

Экологический контроль представляет собой важнейшую правовую меру обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей среды от вредных воздействий, функцию государственного управления и правовой институт экологического права. Именно посредством экологического контроля, в основном, обеспечивается принуждение соответствующих субъектов экологического права к исполнению экологических требований. Меры юридической ответственности за экологические правонарушения применяются либо в процессе экологического контроля, либо с привлечением иных государственных органов.

Общие положения об экологическом контроле установлены в Федеральном законе «Об охране окружающей среды». Согласно ст. 64 Закона, контроль в области охраны окружающей среды (экологический контроль) проводится в целях обеспечения органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, юридическими и физическими лицами исполнения законодательства в области охраны окружающей среды, соблюдения требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды, а также обеспечения экологической безопасности.

Выделяют четыре формы экологического контроля: государственный, производственный, муниципальный и общественный. Государственный экологический контроль осуществляется федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В настоящее время функция по осуществлению государственного экологического контроля на федеральном уровне возложена на Федеральную службу по надзору в сфере экологии и

природопользования, подведомственную Министерству природных ресурсов РФ.

Перечень объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю, как и Перечень должностных лиц федерального органа исполнительной власти, осуществляющих федеральный государственный экологический контроль (федеральные государственные инспектора в области охраны окружающей среды), устанавливается Правительством Российской Федерации. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 29.10.2002 г. № 777, обязательному федеральному государственному экологическому контролю подлежат:

- а) объекты, относящиеся к федеральным энергетическим системам, ядерной энергетике, федеральным транспорту, путям сообщения, информации и связи;
- б) объекты, связанные с обеспечением обороны и безопасности, относящиеся к оборонному производству, производству ядовитых веществ и наркотических средств;
- в) объекты, расположенные на землях, находящихся в федеральной собственности, в том числе землях лесного фонда Российской Федерации;
- г) объекты, расположенные в пределах внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации;
- д) объекты, оказывающие негативное воздействие на подлежащие особой охране:
 - природные объекты, включенные в Список всемирного культурного наследия и Список всемирного природного наследия, особо охраняемые природные территории федерального значения, государственные природные заповедники и иные природные комплексы, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение;
 - редкие или находящиеся под угрозой исчезновения почвы, занесенные в Красную книгу почв Российской Федерации, и леса;
 - зоны произрастания или места обитания редких и находящихся под угрозой исчезновения растений, животных и других организмов, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, в том числе подпадающих под действие международных договоров Российской Федерации;
 - природные объекты Байкальской природной территории. Помимо этого, обязательному федеральному государственному экологическому контролю подлежат объекты, способствующие трансграничному загрязнению окружающей среды и оказывающие негативное воздействие на окружающую среду в пределах территорий двух и более субъектов Российской Федерации, а именно:
 - а) объекты для размещения более 10000 тонн в год отходов 1-го и 2-го класса опасности;
 - б) объекты, имеющие более 15 млн. куб. метров годовых сбросов сточных вод или относительно меньшие валовые, но более токсичные сбросы;
 - в) объекты, имеющие более 500 тонн годовых выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух;
 - г) объекты, расположенные на территории водосборных площадей трансграничных водных объектов, производящие сброс или удаление иным способом вредных (загрязняющих) веществ в поверхностные или подземные водные объекты;
 - д) объекты, отнесенные законодательством Российской Федерации к категории опасных производственных объектов, на которых производятся, используются, перерабатываются, образуются, хранятся, транспортируются, уничтожаются вещества,

представляющие опасность для окружающей природной среды.

Статья 64 Закона «Об охране окружающей среды» запрещает совмещение функций государственного экологического контроля и функций хозяйственного использования природных ресурсов.

Полномочия и ответственность государственных инспекторов в области охраны окружающей среды установлены ст. 66 Закона «Об охране окружающей среды».

Государственные инспектора в области охраны окружающей среды при исполнении своих должностных обязанностей в пределах своих полномочий имеют право в установленном порядке:

- посещать в целях проверки организации, объекты хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности, 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, строительстве, вводе в эксплуатацию, 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 об устранении нарушения законодательства в области охраны окружающей среды и нарушений природоохранных требований, выявленных при осуществлении государственного экологического контроля;
- приостанавливать хозяйственную и иную деятельность юридических и физических лиц при нарушении ими законодательства в области охраны окружающей среды;
- привлекать к административной ответственности лиц, допустивших нарушение законодательства в области охраны окружающей среды;
- осуществлять иные определенные законодательством полномочия. Государственные инспектора в области охраны окружающей среды обязаны:
- предупреждать, выявлять и пресекать нарушение законодательства в области охраны окружающей среды;
- разъяснять нарушителям законодательства в области охраны окружающей среды их права и обязанности;
- соблюдать требования законодательства. Решения государственных инспекторов в области охраны окружающей среды могут быть обжалованы в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Производственный экологический контроль осуществляется в целях обеспечения выполнения в процессе хозяйственной и иной деятельности мероприятий по охране окружающей среды, рациональному использованию и восстановлению природных ресурсов, а также в целях соблюдения требований в области охраны окружающей среды, установленных законодательством в области охраны окружающей среды. Субъекты хозяйственной и иной деятельности обязаны предоставить сведения об

организации производственного экологического контроля в органы исполнительной власти и органы местного самоуправления, осуществляющие соответственно государственный и муниципальный контроль в порядке, установленном законодательством.

Муниципальный экологический контроль на территории муниципального образования осуществляется органами местного самоуправления или уполномоченными ими органами в соответствии с законодательством Российской Федерации и в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Наконец, общественный экологический контроль осуществляется в целях реализации права каждого на благоприятную окружающую среду и предотвращения нарушения законодательства в области охраны окружающей среды и проводится общественными и иными некоммерческими объединениями в соответствии с их уставами, а также гражданами в соответствии с законодательством. Результаты общественного экологического контроля, представленные в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, подлежат обязательному рассмотрению в порядке, установленном законодательством.

8.9. Учет состояния окружающей среды. Государственные кадастры природных ресурсов

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» (ст. 69) предусматривает государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, который осуществляется в целях государственного регулирования природоохранной деятельности, а также текущего и перспективного планирования мероприятий по снижению негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду.

Государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, а также оценка этого воздействия на окружающую среду осуществляется в порядке, установленном законодательством. Такие объекты и данные об их воздействии на окружающую среду подлежат государственному статистическому учету, который ведется в виде официальных документов, некоторые из которых имеют

нормативноправовой характер. Среди таких документов выделяются:

- государственные кадастры природных ресурсов, а также соответствующие регистры и реестры;

- формы государственного статистического наблюдения (для природопользователей - унифицированные формы госстатотчетности, утверждаемые специально уполномоченными государственными органами);

- паспорта природных и техногенных объектов, а также территорий. Основное место среди названных форм учета занимают государственные кадастры природных ресурсов, под которыми понимают свод экономических, экологических, организационных и технических показателей, характеризующих качество и количество природного ресурса, состав и категории пользователей.

Данные кадастров служат обеспечению рационального природопользования и охране окружающей среды от вредных воздействий. На основе кадастров проводится денежная оценка природного ресурса, его продажная цена, система мер по восстановлению нарушенного состояния природной среды.

В настоящее время в России ведутся следующие кадастры: земельный, водный, лесной, объектов животного мира, месторождений и проявлений полезных ископаемых, особо охраняемых природных территорий и ряд других.

Государственный земельный кадастр. Основные положения о Земельном кадастре содержатся в Земельном кодексе РФ, а также в специальном Федеральном законе от 02.01.2000 г. № 28-ФЗ «О Государственном земельном кадастре».

В соответствии со ст. 70 Земельного кодекса РФ, Государственный земельный кадастр представляет собой систематизированный свод документированных сведений об объектах государственного учета, о правовом режиме земель в РФ, о кадастровой стоимости, местоположении, размерах земельных участков и прочно связанных с ними объектов недвижимого имущества. Объектами государственного учета в данном случае являются земельные участки и прочно связанные с ними иные объекты недвижимого имущества. В Государственный земельный кадастр включается информация о субъектах прав на земельные участки и ведется он по единой для Российской Федерации системе. В настоящее время данная функция возложена на Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости. Данные кадастровой оценки земель применяют при планировании использования земель, распределении по целевому назначению, их предоставлении и изъятии, при определении платежей на землю, для оценки степени рационального использования земель.

Государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых ведется в целях обеспечения разработки федеральных и региональных программ геологического изучения недр, комплексного использования месторождений полезных ископаемых, рационального размещения предприятий по их добыче, а также в других целях. Его ведение возложено на Федеральное агентство по недропользованию.

Состав данных, которые должны содержаться в Кадастре, установлен Законом РФ «О недрах» (ст. 30 и 32). Государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых должен включать в себя сведения по каждому месторождению, характеризующие количество и качество основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых, содержащиеся в них компоненты, горно-технические, гидрогеологические, экологические и другие условия разработки месторождений, содержать геолого-экономическую оценку каждого месторождения, а также включать

в себя сведения по выявленным проявлениям полезных ископаемых. Данный вид кадастра ведется на основе геологической информации, представляемой предприятиями, осуществляющими геологическое изучение недр, в федеральный и территориальный фонд геологической информации, а также на основе государственной отчетности предприятий, осуществляющих разведку месторождений полезных ископаемых и их добычу, представляемой в указанные фонды. Наряду с ведением Кадастра с целью учета состояния минерально-сырьевой базы ведется Государственный баланс запасов полезных ископаемых. Он должен содержать сведения о количестве, качестве и степени изученности запасов каждого вида полезных ископаемых по месторождениям, имеющим промышленное значение, об их размещении, о степени промышленного освоения, добыче, потерях и об обеспеченности промышленности разведанными запасами полезных ископаемых на основе классификации их запасов, которая утверждается в порядке, устанавливаемом Правительством РФ (ст. 31 Закона «О недрах»).

Государственный лесной кадастр ведет Федеральное агентство лесного хозяйства. В соответствии со ст. 69 Лесного кодекса РФ, он содержит систему сведений о правовом режиме лесного фонда, количественном и качественном состоянии лесов, подразделении лесов на группы и категории защищенности, экономическую оценку лесов. Данные кадастра используются для определения экономического и экологического значения лесов, выбора лесосырьевых баз для заготовки древесины, проведения лесовосстановительных работ, замены малопродуктивных лесов высокопродуктивными лесными угодьями.

Государственный водный кадастр ведется в соответствии со ст. 79 Водного кодекса РФ и представляет собой свод данных о водных объектах, об их водных ресурсах, использовании водных объектов, о водопользователях. Он ведется по единой системе и основывается на данных государственного учета вод. Водный кодекс обязывает водопользователей представлять в специально уполномоченный государственный орган управления использованием и охраной водного фонда данные, подлежащие включению в Водный кадастр. Данные Государственного водного кадастра являются основой для принятия решений при осуществлении государственного управления в области использования и охраны водных объектов и должны представляться в порядке, установленном законодательством РФ. Функция по ведению Государственного водного кадастра возложена на Федеральное агентство водных ресурсов.

Государственный кадастр объектов животного мира предусмотрен ст. 14 Федерального закона «О животном мире». Этот вид кадастра содержит совокупность сведений о географическом распространении объектов животного мира, их численности, а также характеристику среды обитания, информацию об их хозяйственном использовании и другие необходимые сведения. Ведется в целях обеспечения охраны и использования животного мира, сохранения и восстановления среды его обитания. Разновидностью Кадастра объектов животного мира является Красная книга Российской Федерации, содержащая сведения о редких и находящихся под угрозой исчезновения видах растений и животных. Порядок ведения Красной книги РФ установлен Постановлением Правительства РФ от 19.02.1996 г. № 158.

Государственный кадастр особо охраняемых природных территорий ведется в соответствии со ст. 4 Закона «Об особо охраняемых природных территориях», а также постановлением Правительства РФ от 19.10.1996 г. № 1249 «О порядке ведения

Государственного кадастра особо охраняемых природных территорий». Он включает в себя сведения о статусе этих территорий, об их географическом положении и границах, режиме их особой охраны, природопользователях, эколого-просветительской, научной, экономической, исторической и культурной ценности. Этот вид кадастра имеет целью оценку состояния природно-заповедного фонда, определение перспектив развития сети данных территорий, повышение эффективности государственного контроля за соблюдением соответствующего режима, а также учета данных территорий при планировании социальноэкономического развития регионов.

Помимо вышеназванных кадастров, в Российской Федерации специально уполномоченными государственными органами ведутся Государственный кадастр отходов (предусмотрен ст. 19 Федерального закона от 24.06.1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»), Кадастр лечебно-оздоровительных местностей и курортов, Федеральный регистр потенциально опасных веществ, Реестр опасных производственных объектов и другие.

Контрольные вопросы

1. Что понимают под управлением в области охраны окружающей среды?
2. Назовите виды органов управления в экологической сфере.
3. Что понимают под экологическим нормированием?
4. Что представляет собой оценка воздействия на окружающую среду?
5. Какие виды экологической экспертизы установлены Законом «Об экологической экспертизе»?
6. Что понимают под экологическим лицензированием?
7. Дайте определение экологической сертификации и экологическому аудиту.
8. Что является целью государственного экологического мониторинга?
9. Что понимают под государственными природными кадастрами?

Рекомендуемая литература

Основная литература

1. Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник. - 2-е изд. - М.: Юристъ, 2003. - 670 с.
2. Крассов О.И. Экологическое право: Учебник. - М.: Дело, 2001. - 768 с.
3. Экологическое право: Учебник для вузов / Н.Д. Эриашвили, Ю.В. Трунцевский, В.В. Курочкина и др. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2004. - 367 с.

Дополнительная литература

4. Дубовик О.Л. Экологическое право: Учебник. - ТК «Велби», Проспект, 2003. - 584 с.
5. Экологическое право. Курс лекций: Учебное пособие / Под ред. А.П. Анисимова. - М.: Приор-издат, 2003. - 272 с.
6. Ерофеев Б.В. Экологическое право России: Учебник для высших юридических учебных заведений. - М.: ООО «Профобразование», 2003. - 656 с.
7. Экологическое право. Курс лекций и практикум / Под ред. д.ю.н., проф. Ю.Е. Винокурова. - М.: Экзамен, 2003. - 528 с.
8. Боголюбов С.А. Экологическое право. Учебник для вузов. - М.: Издательская группа «НОРМА-ИНФРА-М», 2001. - 433 с.
9. Гусев Р.К. Экологическое право: Учебное пособие. - М.: Юридическая фирма «КОНТРАКТ»: ИНФРА-М, 2000. - 208 с.
10. Экологическое право России на рубеже XXI века. Сборник научных статей. Составители: А.К. Голиченков, Т.В. Петрова; под ред. проф. А.К. Голиченкова. - М.: Зерцало. 2000. - 432 с.
11. Серов Г.П. Правовое регулирование экологической безопасности при осуществлении промышленной и иных видов деятельности. - М.: Ось-89, 1998. - 224 с.
12. Серов Г.П. Экологическая безопасность населения и территорий Российской Федерации (Правовые основы, экологическое страхование и экологический аудит): Учебное пособие. - М.: Анкил, 1998. - 207 с.
13. Комментарий к Закону РФ «Об охране окружающей природной среды». / Под ред. С.А. Боголюбова. - Издательская группа «НОРМА-ИНФРА-М», 1997. - 367 с.
14. Комментарий к Федеральному закону «Об экологической экспертизе» / Отв. ред. проф. М.М. Бринчук. - М.: БЕК, 1999. - 224 с.
15. Как организовать общественную экологическую экспертизу: Рекомендации для общественных организаций / М.В. Хотулева, О.М. Черп, В.Н. Виниченко, Е.А. Заика - изд. испр. и доп. - М.: Социально-экологический союз, 1998. - 72 с.
16. Букс И.И., Фомин С.А., Экологическая экспертиза и оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) Учебное пособие. Книга 1. - М.: Изд-во МНЭПУ, 1999. - 128 с.
17. Макаров С.В., Шагарова Л.Б. Экологическое аудирование промышленных производств. / Под ред. проф. А.Ф. Порядина. - М.: НУМЦ Госкомэкологии России, 1997. - 144 с.
18. Серов Г.П. Экологический аудит. Учебно-практическое пособие. - М.: Экзамен, 1999. - 448 с.

Нормативные правовые акты

19. Закон РФ от 10.06.1993 г. «О стандартизации» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 25. Ст. 917.
20. Закон РФ от 10.06.1993 г. «О сертификации продукции и услуг» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 26. Ст. 966.
21. Федеральный закон от 08.08.2001 г. «О лицензировании отдельных видов деятельности» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 33. Ст. 3430.
22. Федеральный закон РФ «Об экологической экспертизе» от 23.11.1995г. // Собрание законодательства РФ. 1995. № 48. Ст. 4556.
23. Федеральный закон 30.03.1999г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // Российская газета. - 1999. - 6 апреля.
24. Федеральный закон от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 128.
25. Федеральный закон от 02.04.1999г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» // Российская газета. - 1999. - 13 марта.
26. Федеральный закон от 02.01.00 г. «О качестве и безопасности пищевых продуктов» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 2. Ст. 150.
27. Федеральный закон от 27.12.2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» // Российская газета. - 2002. - 31 декабря.
28. Федеральный закон от 21.07.1997г. «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» // Российская газета. - 1997. - 30 июля (№ 145).
29. Федеральный закон от 19.07.1997 г. «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 29. Ст. 3510.
30. Федеральный закон от 24.06.1998г. № 89-ФЗ (в ред. от 29.12.00г.) «Об отходах производства и потребления» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 26. Ст. 3009.
31. Указ Президента РФ от 09.03.2004 г. № 314 «О системе и структуре Федеральных органов исполнительной власти».
32. Приказ Госкомэкологии РФ от 16.05.2000 г. № 372 «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2000. № 31.
33. Постановление Министерства здравоохранения Российской Федерации от 17.05.2001 г. № 15 «О введении в действие санитарных правил «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и других объектов» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2001. № 22.