



Управление библиотечных фондов (Парламентская библиотека)

БИБЛИОДОСЬЕ

Подготовлено по запросу
Комитета Государственной Думы
по природным ресурсам,
природопользованию и экологии
к «круглому столу» на тему

«Актуальные вопросы экологического контроля (надзора) в Российской Федерации»

по информационно-библиографическим ресурсам
Управления библиотечных фондов
(Парламентской библиотеки)

Москва,
декабрь 2012 г.

Предлагаемое библиодосье к «круглому столу» на тему **«Актуальные вопросы экологического контроля (надзора) в Российской Федерации»** подготовлено по запросу Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии на основе информационно-библиографических ресурсов Управления библиотечных фондов (Парламентской библиотеки).

Библиодосье состоит из четырех частей.

Первая часть содержит публикации в журналах о совершенствовании системы управления в сфере охраны окружающей среды, экологии и природопользования, о деятельности Управления государственного экологического надзора Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, о развитии общественного контроля над деятельностью всей системы органов государственной власти в сфере охраны окружающей среды, а также об опыте формирования и развития организационно-экономического механизма управления охраной окружающей среды в США.

Во **второй части** представлена статистическая и справочная информация о состоянии окружающей среды в январе - сентябре 2012 г. и о деятельности Федеральной службы по надзору в сфере природопользования в 2012 г.

В **третьей части** приводятся материалы социологического опроса об оценке россиянами состояния окружающей среды.

В **четвертой части** представлен дополнительный список книг, авторефератов диссертаций, публикаций в журналах, сборниках, газетах и интернет-ресурсах по указанной теме. Библиографические записи на книги и авторефераты диссертаций расположены в алфавитном порядке авторов или заглавий, на публикации в журналах, сборниках, газетах и интернет-ресурсах в обратном хронологическом порядке, внутри – в алфавитном порядке авторов или заглавий.

СОДЕРЖАНИЕ*

Часть I

Публикации в журналах

- Боголюбов С.А.* От поручений президента Российской Федерации - к правовому экологическому государству (о совершенствовании системы управления в сфере охраны окружающей среды и о восстановлении муниципального экологического контроля) 4
- Амирханов А.М.* Контроль и надзор в Росприроднадзоре 7
- Соколова Н.Р.* Практика государственного экологического надзора (о деятельности Управления государственного экологического надзора Федеральной службы по надзору в сфере природопользования) 9
- Дудникова А.Г.* Изменения в законодательстве: от контроля к надзору (комментарий к Федеральному закону от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля») 15
- Чуркин Н.П., Жуков В.В.* Общественные приемные по работе с обращениями граждан России в сфере охраны окружающей среды, экологии и природопользования, как эффективный механизм общественного контроля в обеспечении экологической безопасности регионов (о развитии общественного контроля над деятельностью всей системы органов государственной власти в сфере охраны окружающей среды, экологии и природопользования) 21
- Кручинина Н.В.* Управление охраной окружающей среды в США 26

Часть II

Статистическая и справочная информация 31

Часть III

Материалы социологического опроса 36

Часть IV

Дополнительный список книг, авторефератов диссертаций, публикаций в журналах, сборниках, газетах и интернет-ресурсах

- Книги, авторефераты диссертаций 38
- Публикации в журналах, сборниках, газетах и интернет-ресурсах 39

Составители:

Научное редактирование - канд. филол. наук **Т.А. Москаленко** (начальник отдела библиотечно-информационного обслуживания УБФ (ПБ));

Поиск, анализ, отбор, систематизация материалов в ресурсах УБФ (ПБ), полнотекстовых базах данных, формирование библиографических списков, подготовка материалов социологического опроса, оформление библиодосье – **Н.Н. Логинова** (консультант отдела библиотечно-информационного обслуживания УБФ (ПБ)); подготовка статистической и справочной информации – **Е.Л. Малахова** (консультант отдела ведения баз данных и государственной библиографии по официальным документам УБФ (ПБ));

Сканирование публикаций, подготовка электронной версии библиодосье, размещение на сайте УБФ (ПБ) в сети Интранет Государственной Думы по адресу: <http://parlib-search.duma.gov.ru/> - **С.А. Домченков** (консультант отдела электронных изданий УБФ (ПБ)), **А.В. Ильин** (старший специалист 2 разряда отдела библиотечно-информационного обслуживания УБФ (ПБ)).

Контакты: тел.8-495- 692-68-75, факс 8-495-692-97-36, e-mail: parlib@duma.gov.ru

* В материалах, использованных для подготовки библиодосье, сохранены оригинальные тексты источников опубликования.

Часть I

Публикации в журналах

ОТ ПОРУЧЕНИЙ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ – К ПРАВОВОМУ ЭКОЛОГИЧЕСКОМУ ГОСУДАРСТВУ*

*О совершенствовании системы управления в сфере охраны окружающей среды
и о восстановлении муниципального экологического контроля*

С.А. Боголюбов, заведующий отделом аграрного, экологического и природоресурсного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (ИЗиСП), доктор юридических наук, профессор, Заслуженный деятель науки Российской Федерации

Тезисы выступления на «круглом столе» в Государственной Думе на тему: «Об исполнении поручений Президента Российской Федерации по итогам состоявшегося 27 мая 2010 г. заседания Президиума Государственного Совета Российской Федерации по реформированию системы государственного управления в сфере охраны окружающей среды»

1. Экологическая экспертиза наряду с оценкой воздействия на окружающую среду любой хозяйственной деятельности или проекта служит основой предупреждения антиэкологических управленческих решений. В условиях преодоления системного экономического и финансового кризиса институт государственной экологической экспертизы испытывает серьезные затруднения, попытки обхода и значительные покушения на принцип презумпции вредности, опасности любого проекта, любой хозяйственной деятельности, пока не будет доказано обратное.

Не будет преувеличением констатировать, что экологическая экспертиза и ее законодательное регулирование являются стержнем охраны окружающей среды и всего природоохранного, экологического законодательства.

Поэтому проблемы объективного наступления экономики, предпринимательства на этот важнейший институт экологического права, требуют осмысления стратегического значения всего института государственной и общественной экологической экспертизы.

Государственная экологическая экспертиза, как способ обеспечения соблюдения принципа презумпции опасности любой хозяйственной и иной деятельности, пока не будет заказчиком доказано обратное, является достижением российского законодательства и права на современном этапе. В последнее время институты оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) и государственной экологической экспертизы испытывают серьезное давление инвестиционной экономики, предпочитающей освободиться от так называемых административных, считающихся излишними барьеров: специфическая экологическая экспертиза при градостроительной деятельности отменена и включена в общую градостроительную экспертизу проектов.

<...> основными направлениями реформирования системы государственного управления в сфере охраны окружающей среды следует усилить институт государственной экологической экспертизы, как способа правовой защиты от потенциального негативного воздействия хозяйственной деятельности, восстановив необходимость ее проведения в отдельных сферах (градостроительная деятельность, лесоустroительная документация, проекты правовых актов Российской Федерации нормативного и ненормативного характера, реализация которых может привести к негативным воздействиям на окружающую природную среду).

2. Особое место в системе превентивной защиты от принятия антиэкологических управленческих решений занимает оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС), значение которой также в последнее время существенно снижается ввиду необязательности ее проведения и отсутствия ответственности заказчика за несоблюдение требований материалов ОВОС. Одним из важнейших достоинств ОВОС является то, что в ходе ее проведения

* Боголюбов С.А. От поручений президента Российской Федерации - к правовому экологическому государству: тезисы выступления на «круглом столе» в Гос. Думе на тему: «Об исполнении поручений Президента Российской Федерации по итогам состоявшегося 27 мая 2010 г. заседания Президиума Гос. Совета Рос. Федерации по реформированию системы гос. управления в сфере охраны окружающей среды» / С.А.Боголюбов // Аграрное и земельное право. - 2011. - № 4. - С. 4-7

предусмотрены специальные формы учета общественного мнения о принимаемых экологически значимых решениях на стадии планирования хозяйственной и иной деятельности.

Однако заказчиками документации, обосновывающей хозяйственную и иную деятельность, зачастую не соблюдаются требования, предусмотренные для проведения общественных слушаний и, в особенности, для включения их результатов в материалы ОВОС. В связи с этим, представляется необходимым повысить роль общественных слушаний при проведении ОВОС, закрепив необходимость учета их результатов заказчиком документации.

3. Одним из основных приоритетов и достижений административной реформы было сокращение количества административных барьеров для бизнеса, при этом зачастую любой механизм охраны окружающей среды воспринимается его представителями как избыточный барьер, препятствующий развитию предпринимательской деятельности. Это повлекло ряд изменений законодательства в последние годы, в результате которых из некоторых сфер были исключены важнейшие эколого-правовые механизмы (лицензирование, государственная экологическая экспертиза), был закреплен переход от исключительно административных к договорным началам предоставления природных ресурсов в пользование. Данные меры, по нашему мнению, привели к снижению эффективности государственного управления в отдельных его сферах. Представляется, что наблюдающаяся в последнее время общая тенденция снижения уровня административного воздействия не должна приводить к ослаблению государственного, общественного и производственного экологического контроля.

4. Одним из наиболее эффективных механизмов охраны окружающей среды, доказавших за годы своего существования свою эффективность, являлся упраздненный в настоящее время муниципальный экологический контроль. Он существенно дополнял федеральный государственный экологический контроль и государственный экологический контроль субъектов Российской Федерации, позволял им сконцентрироваться на контроле крупных объектов, оказывающих серьезное негативное воздействие на окружающую среду.

Ослабление полномочий муниципального контроля наблюдалось с 2007 г. Во второй половине 2000-х гг. муниципальный экологический контроль исключается из Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ и из ст. 68 и 68-1 Федерального закона «Об охране окружающей среды»², но остается в ряде других федеральных, а также региональных законов и иных нормативных правовых актов.

Решение об упразднении муниципального экологического контроля не представляется нам обоснованным: его слабость в большинстве регионов, муниципальных образований и иные недостатки, в том числе и, прежде всего, проявляемые в ходе муниципального правотворчества, не должны влечь ликвидации самого института муниципального экологического контроля, заслуживающего законодательной поддержки и распространения накопленного за десятилетие положительного опыта; меры по охране окружающей среды, закрепленные законодательством за органами местного самоуправления, не могут осуществляться без полномочий в области экологического контроля.

По нашему мнению, отмена муниципального экологического контроля неизбежно приводит к сосредоточению полномочий по осуществлению экологического контроля исключительно на федеральном и региональном уровнях и затрудняет реализацию принципа участия граждан, общественных и иных некоммерческих объединений в решении задач охраны окружающей среды, закрепленного в ст. 3 Федерального закона «Об охране окружающей среды».

Органы местного самоуправления наиболее приближены к населению, могут оперативно реагировать на информацию о совершении экологических правонарушений и пресекать их, поэтому в случае исключения муниципального экологического контроля из перечня видов экологического контроля существенно сужаются гарантии реализации природоресурсных и природоохранных прав граждан.

В целях совершенствования системы управления в сфере охраны окружающей среды необходимо скорейшее восстановление муниципального экологического контроля, что позволит повысить эффективность природоохранной деятельности, повысит степень соблюдения экологических требований субъектами хозяйственной деятельности.

5. Одним из важнейших направлений реформирования системы государственного управления в сфере охраны окружающей среды, получивших новое звучание в связи с поручениями Президента РФ Д.А. Медведева, является развитие экологического образования и просвещения. Статьи 71 и 72 Федерального закона «Об охране окружающей среды»

закрепляют всеобщность и комплексность экологического образования, что в связи с постоянным изменением экологической ситуации и средств научно-технического прогресса, предполагает непрерывность преподавания экологических знаний.

В данной связи следует принять меры по повышению эффективности деятельности в этой сфере, в том числе по включению экологического образования в число обязательных учебных предметов образовательных учреждений системы общего и профессионального образования, предусмотрев разработку соответствующих государственных образовательных стандартов и учебно-методических пособий.

6. Основой реформирования государственного управления в сфере охраны окружающей среды была и остается единая государственная экологическая политика. Прошло более пятнадцати лет с момента принятия первых Указов Президента РФ, заложивших ее основы. С тех пор изменилась социально-экономическая ситуация в стране, экологическое и отдельные акты иных отраслей законодательства, однако приоритеты экологической политики, основным из которых является соблюдение права каждого на благоприятную окружающую среду, закрепленного ст. 42 Конституции РФ³, остались неизменными.

Развитие экономики России на современном этапе, учитывая мировой финансовый кризис и иные экономические и политические реалии, невозможно без обеспечения провозглашенных Президентом РФ принципов экологической и энергетической эффективности, ресурсо- и энергосбережения и других основных целей, которые должны найти отражение в современной экологической политике России.

Таким образом, при формировании основ экологической политики следует учесть:

- Экологическую доктрину Российской Федерации, одобренную Распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р⁴;
- Энергетическую стратегию России на период до 2030 г., утвержденную Распоряжением Правительства РФ от 13 ноября 2009 г. № 1715-р⁵;
- основные требования федерального законодательства об охране окружающей среды.

Эти и другие шаги, по нашему мнению, должны повысить эффективность государственного управления в сфере охраны окружающей среды, привести к укреплению государственной власти, создать позитивный имидж России на международной арене, как правового государства, в котором обеспечивается неукоснительное соблюдение экологических прав граждан.

¹ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

² СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

³ СЗ РФ. 2009. №4. Ст. 445.

⁴ СЗ РФ. 2002. № 36. Ст. 3510.

⁵ СЗ РФ. 2009. № 48. Ст. 5836.

КОНТРОЛЬ И НАДЗОР В РОСПРИРОДНАДЗОРЕ*

(извлечение)

А.М. Амирханов, заместитель руководителя Федеральной службы по надзору в сфере природопользования

В конце 2010 г. в связи с передачей полномочий от Ростехнадзора Росприроднадзору был назначен еще один заместитель главы Росприроднадзора - А.М. Амирханов, один из признанных экспертов в вопросах охраны окружающей среды в России.

Новый заместитель стал курировать Управление экологического контроля. Так как это направление деятельности очень важно для экологов промышленных предприятий, редакция обратилась к А.М. Амирханову с рядом вопросов.

- Амирхан Магомедович, с 1 октября 2010 г. Росприроднадзор приступил к исполнению полномочий по разрешительно-надзорной деятельности, переданных от Ростехнадзора. Можно ли сегодня, по истечении 5 месяцев, сказать, что выполнение разрешительной и контролирующей функций одним ведомством позитивно отражается как на исполнении административных процедур, так и на общем взаимодействии с промышленными предприятиями?

- Постановлением Правительства РФ от 13.09.2010 № 717 «О внесении изменений в некоторые постановления Правительства РФ по вопросам полномочий Министерства природных ресурсов и экологии РФ, Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору» были внесены соответствующие изменения в Положение о Росприроднадзоре, утвержденное постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 № 400. К компетенции Росприроднадзора добавились функции выдачи разрешений на выбросы и сбросы, утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, лицензирования деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению отходов I—IV классов опасности, проведения государственной экологической экспертизы федерального уровня и ряд других функций, ранее осуществляемых Ростехнадзором.

За короткий срок исполнения переданных полномочий можно сделать вывод, что выполнение разрешительных и контролирующих функций одним органом государственной власти положительно сказывается как на исполнении административных процедур, так и на общем взаимодействии с хозяйствующими субъектами.

Сосредоточение полномочий в области охраны окружающей среды в одном государственном органе позволяет единообразно и комплексно решать проблемы, с которыми сталкиваются хозяйствующие субъекты.

После наделения Росприроднадзора новыми полномочиями были подготовлены предложения по актуализации нормативных правовых актов и разработке новых, направленных на существенное исправление положения в данной сфере деятельности.

Необходимо отметить, что предложения Росприроднадзора включены в План нормотворческой деятельности Минприроды России на 2011 г., утвержденный приказом от 19.01.2011 № 12.

Кроме того, прослеживается экономия временных затрат на подготовку и проведение проверок хозяйствующих субъектов. Ограничения по времени введены Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Также снимается часть нагрузки с самого хозяйствующего субъекта, которому ранее приходилось уделять много времени на подготовку необходимой документации перед проверкой.

- Уже давно мы ожидаем многих подзаконных актов, отсутствие которых сильно осложняет работу производителей, а также их взаимоотношения с инспекторами. Какие в данной ситуации рекомендации по работе с предприятиями дает Росприроднадзор своим территориальным органам?

- Несмотря на большой объем нормативных правовых документов в области охраны окружающей среды, по-прежнему сохраняется необходимость в их изменении, исключении устаревших, в разработке новых и т.д. Эта проблема существенно осложняет не только работу

*Амирханов А.М. Контроль и надзор в Росприроднадзоре: [беседа с зам. рук. Росприроднадзора А.М. Амирхановым]: извлечение / А.М. Амирханов // Экология производства. - 2011. - № 4. - С. 28-31

хозяйствующих субъектов, но и контрольно-надзорную деятельность территориальных органов Росприроднадзора.

В связи с этим Росприроднадзор проводит активную разъяснительную работу по всем вопросам, с которыми сталкиваются наши территориальные органы.

В целях повышения эффективности работы государственных инспекторов в области охраны атмосферного воздуха разработана и утверждена приказом Росприроднадзора от 01.03.2011 № 112 Инструкция по осуществлению государственного контроля за охраной атмосферного воздуха, которая рекомендована для использования должностными лицами.

Также Росприроднадзор участвует в подготовке предложений о внесении изменений в федеральное законодательство. Так, предложения работников Росприроднадзора нашли отражение в законопроектах:

- «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части совершенствования нормирования в области охраны окружающей среды и введения мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов для внедрения наилучших технологий)»;
- «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части расширения прав должностных лиц, осуществляющих государственный экологический контроль)»;
- «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и другие законодательные акты Российской Федерации» (в части экономического стимулирования деятельности в области обращения с отходами)».

- Вступили в силу приказы Минприроды России, утвердившие списки предприятий, подлежащих федеральному экологическому контролю. Сегодня, наверное, уже накоплена какая-то практика реализации Росприроднадзором своих полномочий на основе этих приказов. Скажите, пожалуйста, возникают ли у Росприроднадзора осложнения в этой работе?

- В соответствии с пунктом 5 Правил осуществления государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля), утвержденных постановлением Правительства РФ от 27.10.2009 № 53, Росприроднадзор осуществляет непосредственно и через свои территориальные органы государственный экологический контроль на объектах хозяйственной и иной деятельности независимо от формы собственности в соответствии с перечнем, утвержденным постановлением Правительства РФ от 31.03.2009 № 285.

Во исполнение пункта 2 данного постановления Правительства РФ Минприроды России утвердило списки конкретных объектов хозяйственной и иной деятельности, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду и подлежащих федеральному государственному экологическому контролю, для 83-х субъектов Российской Федерации. Все списки размещены на официальном сайте министерства.

Вместе с тем необходимо отметить, что работа по формированию списков и утверждению их Минприроды России была проведена в кратчайшие сроки. В связи с этим есть случаи, когда хозяйствующие субъекты, отвечающие критериям постановления Правительства РФ от 31.03.2009 № 285, т.е. подлежащие федеральному государственному экологическому контролю, оказались не включенными в утвержденные списки. Поэтому Росприроднадзором в целях оптимизации контрольно-надзорной деятельности ведется работа по актуализации списков и внесению изменений в приказы Минприроды России в установленном законодательством порядке.

- В своем послании Федеральному Собранию Президент РФ поручил главам субъектов Федерации ежегодно представлять «доклады об экологии в регионе». В какой мере Росприроднадзор будет участвовать в подготовке таких докладов в части информации о предприятиях, подлежащих федеральному экологическому контролю?

- Доклады субъектов Российской Федерации представляют собой официальные справочные сведения об экологическом состоянии данного региона, которые также должны отражать вклад объектов, которые подлежат федеральному экологическому контролю и располагаются на территории конкретного субъекта.

Постановлением Правительства РФ от 05.04.2010 № 215 утверждены Правила подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора). В соответствии с этими Правилами должна организовываться подготовка докладов федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Федерации.

Поэтому для подготовки объективной информации к докладу Росприроднадзор будет готов в установленном законодательством порядке предоставлять субъекту Федерации необходимую информацию в пределах своих полномочий. <...>

ПРАКТИКА ГОСУДАРСТВЕННОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО НАДЗОРА*

*О деятельности Управления государственного экологического надзора
Федеральной службы по надзору в сфере природопользования*

Н.Р. Соколова, начальник Управления государственного экологического надзора Федеральной службы по надзору в сфере природопользования

На вопросы редакции, составленные по письмам наших читателей, отвечает Н.Р. Соколова, начальник Управления государственного экологического надзора Росприроднадзора.

- Наталья Романовна, какие виды государственного экологического надзора закреплены сегодня за возглавляемым Вами Управлением?

- Прежде всего следует сказать, что приказом Росприроднадзора от 27.01.2012 № 23 «О реорганизации центрального аппарата Федеральной службы по надзору в сфере природопользования» с 6 февраля 2012 г. Управление экологического контроля переименовано в Управление государственного экологического надзора. Это сделано в целях приведения деятельности Росприроднадзора в соответствие с Федеральным законом от 19.07.2011 № 242-ФЗ. В Управление переданы дополнительные функции.

С учетом требований ст. 65 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» и постановления Правительства РФ от 27.01.2009 № 53 «Об осуществлении государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля)» Управление осуществляет деятельность по следующим видам государственного экологического надзора:

- государственный земельный надзор;
- государственный надзор в области обращения с отходами;
- государственный надзор в области охраны атмосферного воздуха;
- государственный надзор в области охраны водных объектов (в том числе по переданным субъектам Российской Федерации полномочиям в области водных отношений);
- государственный экологический надзор на континентальном шельфе Российской Федерации;
- государственный экологический надзор во внутренних морских водах и в территориальном море Российской Федерации;
- государственный экологический надзор в исключительной экономической зоне Российской Федерации;
- федеральный государственный лесной надзор на землях особо охраняемых природных территорий федерального значения;
- государственный экологический надзор в области охраны озера Байкал;
- федеральный государственный охотничий надзор;
- государственный надзор в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий.

- Каковы сегодня полномочия инспекторов Росприроднадзора в сфере земельного надзора?

Согласно Положению о Службе, утвержденному постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 № 400, Росприроднадзор осуществляет государственный земельный надзор в пределах своих полномочий, которые определены в Положении о государственном земельном контроле, утвержденном постановлением Правительства РФ от 15.11.2006 № 689.

Данным Положением установлен порядок осуществления государственного земельного контроля Росреестром, Росприроднадзором, Россельхознадзором и их территориальными органами.

Задачей государственного земельного надзора является обеспечение соблюдения организациями независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, их руководителями, должностными лицами, а также гражданами земельного законодательства, требований охраны и использования земель.

* Соколова Н.Р. Практика государственного экологического надзора: [беседа с начальником Упр. гос. экол. надзора Росприроднадзора Н.Р. Соколовой]/ Н.Р. Соколова // Экология производства. - 2012. - № 3. - С. 32-39

Росприроднадзор и его территориальные органы осуществляют надзор за соблюдением:

- выполнения обязанностей по рекультивации земель после завершения разработки месторождений полезных ископаемых (включая общераспространенные полезные ископаемые), строительных, мелиоративных, лесозаготовительных, изыскательских и иных работ, в том числе работ, осуществляемых для внутрихозяйственных или собственных надобностей;
- выполнения требований и проведения обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих качественное состояние земель;
- выполнения требований законодательства Российской Федерации о недопущении использования участков лесного фонда для раскорчевки, переработки лесных ресурсов, устройства складов, возведения построек (строительства), распашки и других целей без специальных разрешений на использование указанных участков;
- режима использования земельных участков и лесов в водоохранных зонах и прибрежных полосах водных объектов;
- выполнения иных требований земельного законодательства по вопросам использования и охраны земель в пределах установленной сферы деятельности.

С 2011 г. территориальные органы Росприроднадзора активизировали деятельность по осуществлению земельного надзора в связи с выполнением поручений Минприроды России (протоколы от 14.07.2011 № 01-15/50-пр, от 08.08.2011 № 01-15/54-пр, от 15.08.2011 № 01-15/56-пр) о проведении мероприятий в части выявления и понуждения к ликвидации мест несанкционированного размещения твердых бытовых отходов в регионах России. Это связано в первую очередь с тем, что в большинстве случаев невозможно установить собственника данных отходов и при наличии соответствующих признаков состава правонарушения к административной ответственности привлекаются собственники (землевладельцы, землепользователи) земельных участков, допустившие захламливание территорий отходами.

- *Расскажите, пожалуйста, об объектах, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору. По каким признакам они выбираются? В каком состоянии сегодня перечни таких объектов, где их можно посмотреть?*

- В соответствии с п. 5 Правил осуществления государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля), утвержденных постановлением Правительства РФ от 27.10.2009 № 53, Росприроднадзор осуществляет непосредственно и через свои территориальные органы государственный экологический надзор на объектах хозяйственной и иной деятельности (независимо от формы собственности), которые подлежат федеральному государственному экологическому надзору.

Критерии, в соответствии с которыми объект подлежит федеральному государственному экологическому надзору, утверждены постановлением Правительства РФ от 31.03.2009 № 285. С учетом этих критериев Минприроды России в 2010 г. издало 83 приказа по всем субъектам Российской Федерации, при этом общее количество объектов федерального надзора составило 80 826.

Все приказы находятся в открытом доступе на сайте Минприроды России (<http://wmv.mpr.gov.ru>) в разделе «Государственный экологический контроль».

Надо отметить, что в списках поднадзорных объектов оказались наряду с предприятиями детские сады, школы, пансионаты, бизнес-центры, которые по общим критериям следовало бы отнести к объектам регионального экологического надзора. Однако по формальным признакам их отнесли к категории опасных производственных объектов в соответствии с приложением 1 к Федеральному закону от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» как объекты, имеющие лифты, котельные и пр. (п. 2 и 3 приложения 1).

В настоящее время Минприроды России совместно с Росприроднадзором и его территориальными органами ведут работу по актуализации утвержденных списков. По некоторым субъектам Российской Федерации новые приказы с уточненными списками уже утверждены.

- *Расскажите, пожалуйста, как осуществляется взаимодействие между контролирующими органами Росприроднадзора и субъектов Российской Федерации?*

На сегодняшний день в Росприроднадзоре разработано типовое соглашение о взаимодействии наших территориальных органов с органами государственной власти на местах.

Одним из ярких примеров может служить проведенное Службой в ноябре 2011 г. селекторное совещание «О работе по выявлению и ликвидации мест несанкционированного размещения твердых бытовых отходов на территории Российской Федерации». На совещании присутствовали представители Генеральной прокуратуры РФ, Минприроды России, центрального аппарата Росприроднадзора и его территориальных органов, Рослесхоза, Россельхознадзора и других федеральных органов исполнительной власти, администраций субъектов Российской Федерации.

В рамках подготовки к совещанию Росприроднадзором было организовано межведомственное взаимодействие с природоохранными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Власти как субъектов Федерации, так и муниципальных образований приняли активное участие в обсуждении проблемы несанкционированных свалок, их выявления и устранения. Практически все рейдовые мероприятия Росприроднадзора были проведены при непосредственном участии природоохранных органов субъектов Федерации.

По результатам селекторного совещания территориальным органам Росприроднадзора поручено заключить межведомственные соглашения с иными территориальными органами федеральных органов исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в целях эффективного взаимодействия по принятию мер к ликвидации мест несанкционированного размещения ТБО.

В ряде субъектов Российской Федерации такие соглашения были и раньше. Например, в Республике Татарстан в 2010 г. было заключено Соглашение об информационном взаимодействии при проведении государственного экологического и санитарно-эпидемиологического контроля между территориальными органами исполнительной власти, в том числе между республиканским Управлением Росприроднадзора и заинтересованными органами государственной власти.

Также хотелось бы отметить, что в настоящее время Росприроднадзор входит в функциональную подсистему государственного экологического контроля единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС).

Согласно Положению о функциональной подсистеме РСЧС, утвержденному приказом Росприроднадзора от 22.08.2011 № 626, при возникновении чрезвычайных ситуаций на объектах, подлежащих федеральному экологическому контролю, Росприроднадзор организует и поддерживает непрерывное взаимодействие с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления по вопросам ликвидации чрезвычайных ситуаций и их последствий.

- После вступления в силу приказа Минприроды России от 30.09.2011 № 792 «Об утверждении порядка ведения государственного кадастра отходов» будут отменены приказы о ФККО. К этому времени, видимо, будет утвержден и новый порядок паспортизации отходов, который вряд ли обойдется без данных ФККО. Актуализацией информации, содержащейся в сегодняшнем ФККО, на что, конечно же, понадобится определенное время, будет заниматься Росприроднадзор. Возможно ли при осуществлении проверок в этот переходный период каким-то образом «смягчать» обстоятельства, в которые не по своей вине могут попасть предприятия при оформлении паспортов на отходы? Ведь не определять же им классы опасности отходов, которые уже были в ФККО, снова?

- Приказ Минприроды России от 30.09.2011 № 792 вступит в силу вместе с признанием утратившим силу постановления Правительства РФ от 26.10.2000 № 818 «О порядке ведения государственного кадастра отходов и проведения паспортизации опасных отходов». Данным приказом утвержден единый Порядок ведения государственного кадастра отходов в стране. При этом действие Порядка не распространяется на вопросы обращения с радиоактивными отходами, биологическими отходами и отходами ЛПУ.

После вступления в силу приказа № 792 будут признаны утратившими силу приказы МПР России: от 02.12.2002 № 786 «Об утверждении федерального классификационного каталога отходов»; от 30.07.2003 № 663 «О внесении дополнений в федеральный классификационный каталог отходов, утвержденный приказом МПР России от 02.12.2002 № 786 "Об утверждении федерального классификационного каталога отходов"».

Отмена приказов о ФККО связана в первую очередь с тем, что в соответствии с Положением о Росприроднадзоре функции по ведению государственного кадастра отходов относятся к компетенции центрального аппарата Росприроднадзора. В связи с этим Росприроднадзором будет проведена работа по актуализации содержащейся информации в ФККО и принята его новая редакция в соответствии с утвержденным Порядком ведения государственного кадастра отходов.

Федеральным законом от 07.11.2011 № 303-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "Об обеспечении единства измерений"» внесены изменения в п. 3 ст. 14 Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее - закон № 89-ФЗ).

Определение данных о составе и свойствах отходов, включаемых в паспорт отходов, должно осуществляться с соблюдением установленных законодательством Российской Федерации требований к измерениям, средствам измерения.

В связи с этим разработанный ранее Минприроды России проект постановления Правительства РФ «Об утверждении порядка паспортизации отходов I-IV классов опасности» сейчас дорабатывается с учетом указанных изменений.

Также отметим, что срок действия паспорта для отходов, включенных в ФККО, неограничен, а для отходов, не включенных в ФККО, срок действия паспорта ограничивается на срок до включения данных отходов в ФККО. После внесения отхода в ФККО и утверждения дополнений в ФККО в установленном порядке ранее выданное свидетельство о классе опасности отхода и паспорт отхода I-IV классов опасности с ограниченным сроком действия подлежат переоформлению по окончании срока действия данного паспорта. Заявитель может обратиться в территориальный орган Росприроднадзора для переоформления паспорта до истечения срока его действия.

- Сегодня субъекты малого и среднего предпринимательства не разрабатывают ПНООЛР, а представляют в уполномоченные органы исполнительной власти отчетность об образовании, использовании, обезвреживании, размещении отходов в уведомительном порядке. Вместе с этим Федеральным законом № 89-ФЗ (ст. 11) установлено, что индивидуальные предприниматели и юридические лица при эксплуатации предприятий, зданий, строений, сооружений и иных объектов, связанных с обращением с отходами, обязаны разрабатывать ПНООЛР. При этом оговорка в отношении их классификации (являются они субъектами малого и среднего предпринимательства или нет) в законе нет. Какими нормами в данном вопросе руководствуются при проверках инспекторы и как правильно понимать эти нормы? Кто же, по существу, может не разрабатывать ПНООЛР?

- Нормативы образования отходов и лимиты на их размещение устанавливаются применительно к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, образующим отходы (п. 1 ст. 18 закона № 89-ФЗ). Это следует и из приказа Минприроды России от 25.02.2010 № 50 «О Порядке разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение».

Положениями п. 3 ст. 18 закона № 89-ФЗ установлено, что субъекты малого и среднего предпринимательства, в результате хозяйственной и иной деятельности которых образуются отходы, представляют в уполномоченные федеральные органы исполнительной власти или органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с их компетенцией отчетность об образовании, использовании, обезвреживании, размещении отходов в уведомительном порядке.

Требования к содержанию и представлению этой отчетности изложены в Порядке представления и контроля отчетности об образовании, использовании, обезвреживании и размещении отходов (за исключением статистической отчетности), утвержденном приказом Минприроды России от 16.02.2010 № 30.

Положениями п. 2 Порядка разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, утвержденного приказом Минприроды России от 25.02.2010 № 50, определено, что лимитами на размещение отходов для субъектов малого и среднего предпринимательства являются количества отходов, фактически направленные на размещение, в соответствии с отчетностью об образовании, использовании, обезвреживании, размещении отходов (за исключением статистической отчетности).

- Какие, на Ваш взгляд, в настоящее время имеются пробелы в нормативном правовом обеспечении производственного экологического контроля?

На сегодняшний день обязанность хозяйствующего субъекта осуществлять производственный экологический контроль (ПЭК) законодательно закреплена в ст. 67 Федерального закона «Об охране окружающей среды».

В частности, согласно п. 1 ст. 67 ПЭК осуществляется в целях обеспечения выполнения 13 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 данной области.

Сведения о лицах, ответственных за проведение ПЭК, об организации экологических служб на объектах хозяйственной и иной деятельности, а также результаты ПЭК в соответствии с п. 2 ст. 67 в обязательном порядке должны быть представлены в соответствующий орган исполнительной власти, осуществляющий государственный экологический надзор.

Кроме того, требования по осуществлению ПЭК содержатся и в каждом профильном природоохранном федеральном законе. Так, ПЭК в области охраны атмосферного воздуха определен ст. 25 Федерального закона от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», ПЭК в области обращения с отходами - ст. 26 закона № 89-ФЗ.

Вместе с тем требование по согласованию порядка осуществления ПЭК с уполномоченными госорганами относится только к сфере обращения с отходами, а периодичность представления результатов ПЭК в уполномоченные госорганы установлена только в сфере охраны водных объектов и охраны земель.

Правильность представленных в соответствующий орган исполнительной власти сведений и результатов ПЭК проверяется в ходе мероприятий государственного экологического надзора.

В основном результаты ПЭК, представляемые хозяйствующими субъектами, коррелируются с данными, получаемыми в ходе проверок. Иногда выявляются ошибки, допущенные при проведении расчетов, описки, а также недостоверные сведения. В этих случаях государственными инспекторами Росприроднадзора выдаются юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям предписания об устранении выявленных нарушений, составляются протоколы об административных правонарушениях, виновные привлекаются к административной ответственности в соответствии с КоАП РФ.

Кроме того, данные ПЭК являются основанием для аннулирования, приостановления действия разрешения на выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух.

Согласно п. 22.2 Административного регламента Росприроднадзора по выдаче разрешений на выбросы, утвержденного приказом Минприроды России от 25.07.2011 № 650, основанием для начала выполнения территориальным органом Росприроднадзора административной процедуры по приостановлению действия разрешения на выбросы является получение информации о выявлении одного из перечисленных фактов:

- невыполнения предписаний об ограничении выбросов;
- невыполнения плана уменьшения выбросов в период неблагоприятных метеорологических условий;
- нарушения условий разрешения на выбросы, в том числе невыполнения в установленные сроки утвержденных планов мероприятий по снижению выбросов, загрязняющих атмосферный воздух, либо недостижения запланированной эффективности реализованных мероприятий.

В соответствии с п. 24.2 Административного регламента основанием для начала административной процедуры по аннулированию разрешения на выбросы является систематическое превышение предельно допустимых или временно согласованных выбросов, приводящее к превышению установленных нормативов качества атмосферного воздуха.

Следует отметить, что при рассмотрении проекта федерального закона № 575414⁵ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования законодательства в области охраны окружающей среды и мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов» Росприроднадзором в адрес Минприроды России были направлены предложения по дополнению ст. 67 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ конкретными требованиями к Программе ПЭК, составу документации, отражающей результаты проведения ПЭК, и др.

Кроме того, в Минприроды России также рассматриваются предложения Росприроднадзора об установлении обязательного требования по применению

хозяйствующими субъектами автоматизированных систем инструментального контроля при проведении ПЭК на источниках выбросов и сбросов и по поступлению данных от этих систем в органы исполнительной власти, уполномоченные на осуществление государственного экологического надзора.

- Могли бы Вы назвать типичные нарушения, выявляемые в ходе проверок? С какими трудностями сталкиваются инспекторы?

Как показывает анализ административной практики Росприроднадзора за 2011 г., наибольшее количество дел об административных правонарушениях возбуждено по следующим статьям КоАП РФ:

- ст. 7.3 «Пользование недрами без разрешения (лицензии) либо с нарушением условий, предусмотренных разрешением (лицензией)»;
- ст. 7.6 «Самовольное занятие водного объекта или пользование им с нарушением установленных условий»;
- ст. 8.1 «Несоблюдение экологических требований при осуществлении градостроительной деятельности и эксплуатации предприятий, сооружений или иных объектов»;
- ст. 8.2 «Несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами»;
- ст. 8.21 «Нарушение правил охраны атмосферного воздуха»;
- ст. 8.41 «Невнесение в установленные сроки платы за негативное воздействие на окружающую среду».

При этом следует отметить, что основные проблемы, с которыми приходится сталкиваться инспекторам Росприроднадзора, - это нарушение требований ст. 25 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ в части необеспечения юридическим лицом присутствия руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя при проведении проверок, а также воспрепятствование осуществлению должностным лицом служебных обязанностей.

В этом случае к нарушителям применяются меры административного воздействия, предусмотренные ст. 19.4 КоАП РФ (неповиновение законному распоряжению должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор).

Кроме того, в отношении юридических лиц, систематически уклоняющихся от проведения проверок, инспекторы Росприроднадзора вправе обращаться в органы прокуратуры для принятия мер прокурорского реагирования.

ИЗМЕНЕНИЯ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ: ОТ КОНТРОЛЯ К НАДЗОРУ*

Комментарий к Федеральному закону от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»

А.Г. Дудникова, ООО «ЭКТИМ»

Рассматриваемый Федеральный закон вступил в силу 1 августа г., за исключением положений о постоянном государственном надзоре, которые вступают в силу 1 января 2012 г.

Изменения, касающиеся положений о государственном контроле (надзоре), внесены во множество законодательных актов. Большинство изменений незначительны и носят, скорее, уточняющий характер, но есть очень важные новеллы.

Поскольку теоретики права так и не определились с разницей в понятиях «контроль» и «надзор», нормативные правовые акты использовали эти термины равнозначно. Например, исторически сложилось, что экологический - *контроль*, а санитарно-эпидемиологический - *надзор*.

Сами термины законодательно не были определены, словари же трактовали их по-разному.

Так, согласно современному экономическому словарю (под ред. Б.А. Райзберга, Л.Ш.Лозовской, Е.Б. Стародубцевой):

- **контроль** (от франц. controle - проверка) – это: 1) составная часть управления экономическими объектами и процессами, заключающаяся в наблюдении за объектом в целях проверки соответствия наблюдаемого состояния объекта желаемому и необходимому состоянию, предусмотренному законами, положениями, инструкциями, другими нормативными актами, а также программами, планами, договорами, проектами, соглашениями; 2) контроль над объектом, реальная власть, сосредоточение прав управления объектом в одних руках; 3) те, кто занимается проверкой, контролеры;
- **надзор** - разновидность контроля, в котором преобладают наблюдательные функции. Различают авторский, банковский, государственный, технический надзор.

Подробно вопрос соотношения понятий «контроль» и «надзор» рассмотрен в статье Ю.А. Андреевой в журнале «Административное право и процесс» (2009, № 2), в которой говорится:

«Анализ юридической литературы показывает, что научные дискуссии вокруг понятий «контроль» и «надзор» ведутся достаточно давно и свидетельствуют о наличии полемики в данной сфере.

...Под контролем следует понимать систему действий по наблюдению, проверке процессов, протекающих в коллективах людей, в обществе, в государстве, по выявлению фактического положения дел, сравнению полученных результатов с предварительно определенными целями, установленными нормами, стандартами и так далее, устранению выявленных недостатков и оценке эффективности управляющего воздействия. Таким образом, контроль способствует защите конкретных ценностей и общественных отношений; обеспечивает их сохранение и прогрессивное изменение, утверждение и развитие достигнутых положительных результатов, преодоление отрицательных отклонений от требуемого поведения и деятельности, соблюдение законности и дисциплины; оказывает положительное влияние на деятельность как объекта контроля, так и субъекта управления. Что же касается надзора, то, на наш взгляд, это есть система установленных законами и иными нормативными правовыми актами действий и мероприятий, осуществляемых специально уполномоченными органами исполнительной власти и их должностными лицами, направленных на обеспечение соблюдения законов и законности государственными органами и учреждениями, органами местного самоуправления, физическими и юридическими лицами».

Теперь законодатель попытался ограничить дискуссии на эту тему, введя если не во все, то в большинство федеральных законов, где есть нормы, регулирующие контрольно-надзорную деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, определение соответствующего вида надзора. В основном термин «контроль» ушел из этих законов, в ряде

* Дудникова А.Г. Изменения в законодательстве: от контроля к надзору: [в обл. экологии]/ А.Г.Дудникова // Экология производства. - 2011. - № 9. - С. 17-25

случаев осталось понятие «государственный контроль (надзор)», однако оно используется за пределами природоохранной сферы и там, где используется, из некоторых положений можно понять, чем в конкретной сфере надзор отличается от контроля. Насколько можно понять законодателя, отличие в целом совпадает с разделением понятий Ю.А. Андреевой.

Ранее государственный контроль подразделялся на федеральный и региональный. Теперь в природоохранной сфере федеральный государственный контроль стал называться федеральным государственным надзором, который подразделяется на федеральный государственный экологический надзор и региональный государственный экологический надзор.

По сути, основные изменения в федеральных законах, регулирующих определенную сферу деятельности, заключаются в том, что приведенные понятия уточняются в соответствии со спецификой регулируемой отрасли. Так, в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» теперь дано определение государственного экологического надзора и перечислены полномочия государственных экологических инспекторов, которые отличаются от общих полномочий согласно Федеральному закону «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» вкраплением экологической тематики. Подобные изменения внесены и в остальные законы.

Также более однозначными и корректными стали иные формулировки измененных законов, например полномочия инспекторов государственного надзора и муниципального контроля. В общем виде эти полномочия также определены Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». В целом полномочия остались теми же, но изменения формулировок привели к появлению, например, такой конструкции, как: «запрашивать и получать на основании мотивированных письменных запросов от органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан информацию и документы, необходимые в ходе проведения проверки». Понятно, что и ранее проверяющий не должен был запрашивать документы, не относимые к проверке, но теперь ему придется мотивировать свои требования, что заставит быть более ответственным при формировании запроса.

В целом комментируемый закон схематично можно представить следующим образом. Каждая статья данного закона, за исключением двух последних, вносит изменение в федеральный закон, в котором есть нормы, регулирующие контрольно-надзорную деятельность государства. Даются определение соответствующего вида надзора, полномочия инспекторского состава. Эти нормы схожи и отличаются формулировками, связанными с соответствующим видом надзора. Далее по тексту где-то исключается слово «контроль», где-то заменяется на «надзор». Там, где в перечислении субъектов регулирования отсутствовал индивидуальный предприниматель, добавляются слова «индивидуальный предприниматель». Предпоследняя статья перечисляет нормы или нормативные правовые акты, утратившие силу с выходом нового закона, последняя - определяет дату вступления в силу закона и отдельных его положений.

На первый взгляд рассматриваемый новый закон закрепил и уточнил то, что существовало в законодательстве ранее, и собственно на правоприменение особого влияния не оказывает, но среди многочисленных замен «контроля» на «надзор» или поправок по исключению слова «контроль» бдительное око может отыскать важные, можно сказать, судьбоносные новеллы.

Так, появился новый вид надзора с пугающим названием - «постоянный государственный надзор». Сам термин определен теперь в Федеральном законе «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»:

«Статья 13.1. Режим постоянного государственного контроля (надзора)

1. В отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, эксплуатирующих отдельные объекты использования атомной энергии, опасные производственные объекты, гидротехнические сооружения и осуществляющих на этих объектах и сооружениях технологические процессы, представляющие собой опасность причинения вреда жизни, здоровью людей, вреда окружающей среде, безопасности государства, имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, возникновения чрезвычайных ситуаций природного и

техногенного характера (далее - объекты повышенной опасности), в соответствии с федеральным законом может быть установлен режим постоянного государственного контроля (надзора), предусматривающий постоянное пребывание уполномоченных должностных лиц органов государственного контроля (надзора) на объектах повышенной опасности и проведение указанными лицами мероприятий по контролю за состоянием безопасности и выполнением мероприятий по обеспечению безопасности на таких объектах.

2. Режим постоянного государственного контроля (надзора), перечень объектов повышенной опасности, в отношении которых вводится такой режим контроля (надзора), порядок проведения проверок, в том числе отдельных мероприятий по контролю, при его осуществлении устанавливаются Правительством Российской Федерации.

3. Юридические лица, индивидуальные предприниматели, в отношении которых установлен режим постоянного государственного контроля (надзора), обязаны предоставлять уполномоченным должностным лицам органов государственного контроля (надзора) беспрепятственный доступ к объектам повышенной опасности, документам и средствам контроля безопасности таких объектов».

Аналогичные нормы в отношении соответствующих видов надзора внесены в федеральные законы «Об использовании атомной энергии», «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», «О безопасности гидротехнических сооружений». Эти нормы вступают в силу с 1 января 2012 г., и чем они грозят хозяйствующему субъекту, мы сможем узнать только после того, как Правительство РФ издаст соответствующие постановления. Возможно, данные нормы не заработают и после 1 января 2012 г., если требуемые постановления Правительства РФ к этому времени не увидят свет. Но уже сейчас можно предполагать, что положение объектов, попавших в перечень объектов повышенной опасности, усложнится.

При этом законодатель облегчает жизнь остальным хозяйствующим субъектам, обязывая Правительство РФ установить критерии и (или) показатели негативного воздействия объектов хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, в том числе показатели высокого и экстремально высокого химического и радиационного загрязнения окружающей среды, на основании которых будут установлены для целей государственного экологического надзора категории объектов хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами, и перечень нарушений законодательства, представляющих угрозу причинения вреда окружающей среде.

Таким образом, появилась надежда, что наконец будут установлены долгожданные критерии, которые разграничат требования к большим заводам и маленьким офисам.

Однако нет уверенности, что можно издать исчерпывающий конкретный и корректный перечень нарушений законодательства, представляющих угрозу причинения вреда окружающей среде. Возможно, Правительство РФ пойдет по пути создания перечня из поверхностных формулировок, или перечень, облегчив жизнь хозяйствующим субъектам, усложнит жизнь должностным лицам органов государственного надзора.

Рассмотрим теперь подробнее те измененные федеральные законы, которые могут представлять интерес для экологов.

1. Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Введены определения:

♦ федеральный государственный контроль (надзор) - деятельность федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора) на всей территории Российской Федерации. Порядок организации и осуществления федерального государственного контроля (надзора) в соответствующей сфере деятельности устанавливается Президентом РФ или Правительством РФ в случае, если указанный порядок не установлен федеральным законом;

♦ региональный государственный контроль (надзор) - деятельность органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора) на территории этого субъекта Федерации, осуществляемая данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Федерации. Порядок организации и осуществления регионального государственного контроля (надзора) устанавливается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Федерации с учетом требований к организации и осуществлению государственного контроля

(надзора) в соответствующей сфере деятельности, определенных Президентом РФ или Правительством РФ, в случае, если указанный порядок не предусмотрен федеральным законом или законом субъекта Федерации, Поскольку органы местного самоуправления не наделены правом налагать штрафные санкции по КоАП РФ и другими надзорными полномочиями, за ними остался термин «контроль»;

♦ муниципальный контроль - деятельность органов местного самоуправления, уполномоченных в соответствии с федеральными законами на организацию и проведение на территории муниципального образования проверок соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями требований, установленных муниципальными правовыми актами, а также требований, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, в случаях, если соответствующие виды контроля относятся к вопросам местного значения. Порядок организации и осуществления муниципального контроля в соответствующей сфере деятельности устанавливается муниципальными правовыми актами либо законом субъекта Российской Федерации и принятыми в соответствии с ним муниципальными правовыми актами.

Даны следующие уточнения:

♦ положения закона, устанавливающие порядок организации и проведения проверок, не применяются, если не требуется участия хозяйствующего субъекта при проведении оперативно-розыскных мероприятий, производстве дознания, проведении предварительного следствия, прокурорском надзоре, правосудии, административном расследовании, при производстве по делам о нарушении антимонопольного законодательства, к мероприятиям по контролю, направленным на противодействие неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком, при расследовании причин возникновения аварий, несчастных случаев на производстве, инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений, поражений) людей, животных и растений, причинения вреда окружающей среде, имуществу граждан и юридических лиц, государственному и муниципальному имуществу, при расследовании причин чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий. Также приведен обширный перечень видов надзора, на которые закон не распространяется;

♦ отдельные полномочия по осуществлению федерального государственного лесного надзора, федерального государственного пожарного надзора, государственного надзора в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий, государственного портового контроля в соответствии с федеральными законами могут осуществляться государственными учреждениями, подведомственными соответственно федеральным органам исполнительной власти и органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

2. Федеральный закон «Об охране окружающей среды».

Уточнена ситуация с объектом федерального надзора - установлено, что государственный экологический надзор в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих хозяйственную и иную деятельность с использованием объектов, хотя бы один из которых подлежит федеральному государственному экологическому надзору, осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Так, в случае, если объект (торговый центр, например) имеет котельную подходящей мощности, то он будет подлежать федеральному надзору.

Как было сказано в начале статьи, законодатель сделал попытку введения критериев. Государственный экологический надзор должен осуществляться с учетом категорий объектов хозяйственной и иной деятельности и с учетом перечня нарушений законодательства, представляющих угрозу причинения вреда окружающей среде. Критерии, в том числе показатели высокого и экстремально высокого химического и радиационного загрязнения окружающей среды, должны быть установлены Правительством РФ.

Таким образом, в будущем конкретная последовательность действий при осуществлении экологического надзора, его продолжительность и прочие условия будут зависеть от того, насколько опасен проверяемый объект для окружающей среды.

3. Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха».

Вместо контроля в области охраны атмосферного воздуха теперь также осуществляется государственный надзор. Внесены изменения в статью, регламентирующую действия юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при неблагоприятных метеорологических условиях (НМУ). В частности, установлено, что мероприятия по уменьшению выбросов при НМУ должны быть согласованы с органами исполнительной власти

субъектов Российской Федерации, уполномоченными на осуществление регионального государственного экологического надзора.

В связи с тем что орган, согласовывающий мероприятия при НМУ, теперь не Росгидромет, в закон введено положение о том, что информация о НМУ предоставляется территориальным органом Росгидромета в Росприроднадзор, в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченный на осуществление регионального государственного экологического надзора, которые обеспечивают контроль за проведением юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями согласованных мероприятий по уменьшению выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух.

4. Водный кодекс РФ.

Изменения аналогичны рассмотренным выше и касаются терминологии. Поскольку порядок осуществления государственного надзора за использованием и охраной водных объектов теперь подробно регламентирован в самом кодексе, утрачивает силу положение о том, что такой порядок должен устанавливаться Правительством РФ.

5. Федеральный закон «Об отходах производства и потребления».

Теперь в соответствии с общей логикой законодателя в области обращения с отходами осуществляется государственный надзор (а не контроль, как было в тексте закона ранее). Установлено, что государственный надзор в области обращения с отходами на объектах хозяйственной и иной деятельности, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору, осуществляется в соответствии с перечнем таких объектов, установленным Правительством РФ. Ранее уточнение про перечень отсутствовало. Теперь же с большей уверенностью можно сказать, что, если объект по всем признакам является объектом федерального надзора, но по каким-то причинам в перечне отсутствует, федеральный государственный надзор в области обращения с отходами на нем проводиться не должен.

Также установлено, что федеральный государственный пожарный надзор, федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, федеральный государственный надзор в области использования атомной энергии, федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности при обращении с отходами осуществляются уполномоченными федеральными органами исполнительной власти согласно их компетенции в соответствии с законодательством.

6. Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».

В формулировках этого закона к термину «государственный санитарно-эпидемиологический надзор» прибавилось слово «федеральный».

Установлено, что санитарно-эпидемиологические экспертизы, расследования, обследования, исследования, испытания и иные виды оценок соблюдения санитарно-эпидемиологических и гигиенических требований могут проводиться также должностными лицами, осуществляющими федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор (ранее это были только эксперты и экспертные организации, аккредитованные в установленном порядке).

Немного отредактированы цели проведения оценок:

- ♦ установление причин и условий возникновения и распространения инфекционных заболеваний и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений) и оценки последствий возникновения и распространения таких заболеваний (отравлений);

- ♦ установление соответствия (несоответствия) требованиям закона документов (было - проектной документации), зданий, сооружений, помещений, оборудования, транспортных средств и других объектов, используемых юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями для осуществления своей деятельности (было - объектов хозяйственной и иной деятельности, продукции, работ, услуг, предусмотренных ст. 12, 13, 15-28,40 и 41 закона).

В систему государственного санитарно-эпидемиологического надзора добавлено новое образование - «уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий государственный санитарно-эпидемиологический надзор в организациях отдельных отраслей промышленности с особо опасными условиями труда и на отдельных территориях Российской Федерации по перечню, утверждаемому Правительством РФ».

7. Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях».

В результате уточнения ряда формулировок получилось следующее.

Государственный надзор на особо охраняемых природных территориях осуществляется в рамках государственного экологического надзора (т.е. Росприроднадзором или

соответствующим госорганом субъекта Федерации). На особо охраняемых природных территориях местного значения осуществляется муниципальный контроль в порядке, установленном муниципальными правовыми актами.

Если управление особо охраняемой природной территорией федерального значения осуществляется природоохранным государственным учреждением, то государственный надзор осуществляется должностными лицами и отдельными работниками указанных природоохранных государственных учреждений, являющимися государственными инспекторами по охране территорий государственных природных заповедников и национальных парков.

Статья 15 дополнена п. 6, в котором законодательно уточнен режим особой охраны территории национальных парков - пребывание на территориях заповедных и особо охраняемых зон национальных парков граждан, не являющихся работниками данных национальных парков, или должностных лиц, не являющихся сотрудниками органов, в ведении которых находятся данные национальные парки, допускается только при наличии разрешений этих органов или дирекций национальных парков.

При этом режим посещения и поведения должностных лиц органов, в ведении которых находятся национальные парки (в настоящее время это Минприроды России), данным законом не устанавливается. Надеемся, что это надо понимать так: физическое лицо является должностным, только когда оно действует в рамках исполнения своих служебных обязанностей, а не когда просто пришло в голову погулять по заповедной зоне национального парка, и заповедная зона продолжает оставаться закрытой для несанкционированного посещения.

8. Другие федеральные законы.

Аналогичные изменения внесены также во многие другие федеральные законы, в которых есть нормы, регулирующие вопросы надзора и контроля, в том числе в федеральные законы «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации»; «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации»; «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами»; «О континентальном шельфе Российской Федерации».

**ОБЩЕСТВЕННЫЕ ПРИЕМНЫЕ ПО РАБОТЕ С ОБРАЩЕНИЯМИ ГРАЖДАН РОССИИ
В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ, ЭКОЛОГИИ И ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ,
КАК ЭФФЕКТИВНЫЙ МЕХАНИЗМ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В ОБЕСПЕЧЕНИИ
ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РЕГИОНОВ***

*О развитии общественного контроля над деятельностью всей системы органов
государственной власти в сфере охраны окружающей среды, экологии и природопользования*

*Н.П. Чуркин, заместитель председателя Совета при Председателе Совета Федерации
по вопросам агропромышленного комплекса и природопользования,
В.В. Жуков, член Совета при Председателе Совета Федерации по вопросам
агропромышленного комплекса и природопользования, председатель комиссии
Общественного совета Росприроднадзора по нормотворчеству и правоприменению в сфере
природопользования, исполнительный директор НП «НЦ ЭЭБ»*

К сожалению, сфера экологии и охраны окружающей среды на сегодняшний день, когда большинство граждан России активно обсуждают проблемы связанные с состоянием окружающей среды и рационального природопользования, недостаточно информатизированна, чем зачастую пользуются различного рода экологические спекулянты и псевдо-экологи, используя общественное мнение как инструмент для достижения частных коммерческих или политических целей. Нередко проводимые экологические митинги, акция протеста и пикеты иницируются не с целью поиска конструктивных решений и разъяснений населению достоинств и недостатков реализации проектов, а нагнетанию социальной напряженности, что, как известно, не способствует объединению и стабилизации общества, а вызывает дискредитацию рациональных идей и противодействие действительно полезным инновационным проектам. Для решения таких задач требуется не только оптимизация государственного администрирования и регулирования, но и усиление роли общественного контроля.

В России уже эффективно работают такие институты общественного контроля, как Общественная палата России, общественные палаты субъектов Федерации, общественные советы муниципальных органов, общественные советы при федеральных органах исполнительной власти. Активное участие в общественном контроле принимают НКО, общественные организации и профессиональные объединения.

9 мая 2012 г. Премьер-министр России Дмитрий Анатольевич Медведев дал поручения и.о. первого вице-премьера Игорю Шувалову «Представить предложения о повышении роли общественных советов при федеральных органах исполнительной власти и их территориальных органах с предоставлением им права оценки эффективности работы соответствующих органов исполнительной власти, которая подлежит обязательному учету при оценке деятельности руководителей этих органов».

В определенной мере такое поручение связано и с тем, что деятельность отдельных институтов общественного контроля не сформировалась в целостную систему. В действующем законодательстве четко не определены функции общественного контроля, его полномочия и процедуры, не конкретизирован круг проектов правовых нормативных актов, подлежащих обязательному общественному контролю. Кроме того, в действующем законодательстве не урегулированы вопросы взаимодействия органов власти и институтов гражданского общества, не конкретизирована ответственность государственных и муниципальных органов за противодействие и отказ от содействия институтам гражданского общества в их деятельности по осуществлению общественного контроля.

В целях формирования эффективной системы общественного контроля в сфере охраны окружающей среды, необходимо сформировать условия, позволяющие обеспечить эффективное взаимодействие общественных организаций и активных граждан с органами государственной власти РФ.

Данное взаимодействие, возможно, реализовать в рамках организации структуры общественной приемной по вопросам в сфере экологии, охраны окружающей среды и

* Чуркин Н.П. Общественные приемные по работе с обращениями граждан России в сфере охраны окружающей среды, экологии и природопользования, как эффективный механизм общественного контроля в обеспечении экологической безопасности регионов/ Н.П. Чуркин, В.В. Жуков // Экологический вестник России. - 2012. - № 10. - С. 60-63

природопользования, которая создаст информационно-правовую основу функционирования системы общественного контроля, содействуя государственным и общественным институтам, осуществляющим функции контроля и правоприменения в сфере охраны окружающей среды, а также будет способствовать конкретизации правовых норм взаимодействия гражданского общества и власти.

Основными функциями общественной приемной обеспечивающий ее федеральный и региональный уровень эффективности, является условия ее доступности для всех заинтересованных лиц по вопросам охраны окружающей среды, экологии и природопользования, а так же получение гарантированного и квалифицированного ответа на каждое мотивированное обращение, в соответствии с его содержанием и в кратчайшее время.

Основными задачами приемных должно быть обеспечение прямого гарантированного взаимодействия федерального центра и жителей регионов по решению наиболее острых, социальных и экологических задач, а также возможность предотвращения использования общественного мнения для нагнетания социальной напряженности, различного рода манипуляций сознанием населения, которые зачастую используют недобросовестные политики в своих корыстных целях. А также оказание помощи в создании программ по экологическому оздоровлению территорий.

В качестве основных положений общественной приемной могут рассматриваться:

- закрепление общественной приемной в органах власти (размещение информации о ней), как органа общественного контроля над деятельностью органов государственной власти, муниципальных органов;
- конкретизация прав и обязанностей граждан Российской Федерации в сфере экологии и природопользования (по обращениям);
- разъяснение полномочий при осуществлении общественного контроля над деятельностью органов государственной власти, муниципальных органов (по обращениям);
- регламентация процедур взаимодействия общественных организаций между собой;
- регламентация отношений в области осуществления общественного контроля над деятельностью органов государственной власти между общественными советами и органами государственной власти, муниципальными органами;
- разъяснение по обращению населения и организаций обязанностей должностных лиц органов государственной власти, муниципальных органов при взаимодействии с институтами гражданского общества в процессе осуществления общественного контроля;
- разъяснение в связи с обращением граждан и организаций, ответственности должностных лиц органов государственной власти, муниципальных органов в случае отказа или противодействия при осуществлении общественного контроля;
- взаимодействие с профильными и гражданскими СМИ, с целью размещения информации о деятельности общественных приемных и в связи с обращениями;
- размещение информации об общественных приемных и их контактной информации непосредственно на территориях населенных пунктов, в местах проживания граждан и на объектах осуществления хозяйственно-производственной деятельности (информационные доски и т.д.);
- формирование структуры оперативно-экспертного подразделения с возможностью выезда непосредственно по обращению заявителя;
- консультационно-правовая поддержка заявителей при судопроизводстве;
- обеспечение своевременной и достоверной информацией в сфере действующего законодательства по вопросам охраны окружающей среды и природопользованию, непосредственно по обращениям заявителей;
- организация мобильных пунктов общественных приемных на базе автотранспортных средств с целью взаимодействия с населением и хозяйствующими субъектами в удаленных районах (мобильный офис);
- в соответствии с Конституционным статусом Совета Федерации, положением о Совете при Председателе Совета Федерации по вопросам аграрно-продовольственной политики и природопользованию организовать в субъектах Российской Федерации совместные общественные приемные по обращению граждан, общественных организаций и предприятий в сфере охраны окружающей среды, экологии и природопользованию, что в свою очередь придаст соответствующий статус и уровень всей системе общественных приемных, а так же создаст необходимые условия для софинансирования деятельности общественных приемных со стороны региональных органов исполнительной власти;

- с целью оптимизации деятельности общественных приемных, сформировать дистанционную электронную систему приема и ответа на обращения в виде соответствующего интернет-ресурса (электронная приемная);
- участие представителей общественных приемных в работе общественного телевидения;
- проведение регулярных встреч с гражданами с целью разъяснения их прав и обязанностей в сфере охраны окружающей среды и природопользования;
- содействие в организации проведения мероприятий направленных на предупреждения правонарушений в сфере природопользования, охраны окружающей среды и экологии;
- пропагандировать и привлекать население к участию в экологических мероприятиях связанных с поддержанием санитарного благополучия территорий;
- оказывать населению, общественным организациям и предприятиям услуги связанные с получением профильного образования в сфере охраны окружающей среды, природопользования и экологии;
- привлечение граждан и представителей общественных организаций к работе в качестве общественных инспекторов федерального и территориальных органов Росприроднадзора;
- содействовать профильным общественным организациям осуществляющим деятельность в сфере экологии и охраны окружающей среды в достижении их уставных целей и задач;
- предоставлять услуги по получению дистанционного образования и повышению квалификации специалистам общественных организаций и предприятий в сфере охраны окружающей среды, экологии и природопользования;

Сферой применения процедур общественного контроля в Российской Федерации должны стать все виды деятельности, непосредственно затрагивающие конституционные права граждан, интересы общественных объединений и организаций, а также интересы развития и безопасности страны, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Наличие какой-либо степени секретности или особой государственной важности в отдельных секторах государственной власти не может служить основанием для исключения этих секторов из сферы общественного контроля. В отдельных сферах государственной власти, деятельность которых защищена государственной тайной, должны устанавливаться специализированные процедуры осуществления общественного контроля.

Принципы осуществления общественного контроля и деятельность общественных приемных основываются на установленной Конституцией Российской Федерации демократической природе общественного устройства Российской Федерации.

Неотъемлемым правом граждан России является право на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей.

Это право может быть реализовано:

- через непосредственное участие граждан в общественном контроле через направление соответствующих обращений по средствам общественных приемных в органы государственной власти, муниципальные органы, средства массовой информации, а также через акции прямого действия, направленные на выявление фактов нарушения действующих норм и представления их общественности, в том числе через СМИ;
- через добровольное участие граждан в деятельности НКО, общественных организаций и объединений, участвующих в деятельности системы общественного контроля;
- через их обращения в общественные приемные в рамках общественных советов и других институтов гражданского общества, призванных осуществлять функции общественного контроля.

Основными принципами участия в деятельности общественных приемных и при осуществлении ими процедуры общественного контроля должны быть принципы беспристрастности, заинтересованности, компетентности и гражданской ответственности всех участников этой системы, что позволит вырабатывать квалифицированные заключения, предложения и рекомендации органам государственной власти, органам муниципальных образований. Эти принципы реализуются путем приоритетного привлечения к участию в деятельности общественных приемных граждан, продемонстрировавших свою профессиональную компетентность и гражданскую ответственность.

Диалог между общественными приемными и органами государственной власти, органами муниципальных образований должен основываться на взаимопонимании и взаимном

уважении, осуществляться на основе презумпции заинтересованности каждой из сторон в общественном благе, в решении актуальных проблем развития нашей страны, в повышении эффективности системы государственной власти и управления. Поддержание норм взаимно уважительного диалога предполагает, что результатом такого диалога должна стать либо выработка взаимно согласованных решений, либо фиксирование разногласий, подкрепленное развернутой содержательной аргументацией каждой из сторон.

Предметом общественного контроля является деятельность государственной власти, муниципальных образований на основе учета специфических особенностей соответствующих секторов общественного и государственного функционирования. Учет этих специфических особенностей осуществляется посредством:

- отражения этих особенностей в структуре системы общественного контроля, специализации деятельности соответствующих ее структурных элементов - общественных приемных применительно к отдельным предметным областям общественного контроля;
- использования экспертного потенциала НКО, общественных организаций и объединений, обладающих конкретным предметным знанием проблем в областях и секторах, выступающих предметом общественного контроля.

Необходимое условие дееспособности общественного контроля - доступ к необходимой информации. В регламенте общественной приемной должны быть зафиксированы нормы открытости информации о деятельности органов государственной власти, а также порядок запроса и предоставления информации институтам и структурам гражданского общества в рамках осуществления ими легальных процедур общественного контроля. Принципиально важно, чтобы были установлены нормы, устанавливающие возможность отказа в предоставлении такой информации лишь по закрытому перечню оснований, включая сюда требования сохранения государственной тайны, обеспечение равных условий конкуренции при проведении аукционов и тендеров и т.п.

Для осуществления практических результатов предлагается по особо важным проблемам, являвшимся предметам общественного контроля, ввести специальную процедуру - общественно-парламентского взаимодействия между общественными приемными, общественными советами при органах власти и экспертными советами профильных Комитетов Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания РФ.

При выявлении отсутствия со стороны органов государственной власти надлежащей реакции на обращения поступающие со стороны общественных приемных, направленные на устранение нарушений по особо важным проблемам, обнаруженным в ходе процедур общественного контроля, общественные приемные вправе возбудить совместные процедуры общественно-парламентского контроля. В рамках этой процедуры на паритетных началах создается совместная комиссия соответствующей общественной палаты и соответствующего экспертного совета профильных Комитетов Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания РФ. Основной задачей такой совместной комиссии является выявление причин бездействия органов государственной власти на предложения общественных советов, а также проверку мотивированности, доказанности фактов, выявленных в ходе проведения процедур общественного контроля, и, при наличии выявленных нарушений принятие решений, обязывающих органы государственной власти устранить выявленные нарушения и привлечь к ответственности виновников в соответствии с нормами действующего законодательства.

Юридическая процедура такого взаимодействия может быть реализована на основе заключения соглашений между общественными приемными, соответствующими общественными советами и экспертными советами профильных Комитетов Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания РФ. В деятельности совместной комиссии могут участвовать представители Генеральной прокуратуры и (или) прокуратуры соответствующего федерального округа.

В настоящее время обсуждается возможность о взаимодействии Совета законодателей Совета Федерации РФ, Общественного Совета при Росприроднадзоре, Общественной палаты РФ, Общероссийской Общественной Организации «Лига Здоровья Нации», Некоммерческого Партнерства «Национальный Центр Эколого-Эпидемиологической Безопасности» в создании системы общественных приемных по работе с обращениями граждан в сфере охраны окружающей среды, экологии и природопользования. Реализация такого проекта еще более актуализировано в связи с тем, что 2013 год определен Правительством РФ как год охраны окружающей среды.

Очень важно, чтобы в основе деятельности общественных приемных лежал принцип финансовой независимости при проведении процедур общественного контроля. В этой связи необходимо рассмотреть возможность государственного софинансирования мероприятий по организации деятельности общественных приемных, при исполнении и реализации которых может возникнуть необходимость нести финансовые издержки, как в случае конкретных исполнителей, так и для всего мероприятия в целом. Источником такого финансирования могут служить специальные гранты, выделяемые на условиях софинансирования со стороны региональных бюджетов и средств общественных организаций и объединений.

Развитие общественного контроля над деятельностью всей системы органов государственной власти в сфере охраны окружающей среды, экологии и природопользования призвано обеспечить непосредственный контроль над соблюдением властью гарантированных прав и свобод человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и Конституции Российской Федерации. Задачами создания института общественных приемных является уничтожение бюрократических барьеров и коррупционных посягательств, повышение доверия между властью и обществом, что является необходимым условием для полноценного функционирования общественно-политической и социально-экономической системы Российской Федерации.

Общественные приемные упростят доступ населения, общественных организаций и заинтересованных юридических лиц к консультациям и достоверной информации в сфере охраны окружающей среды, экологии и природопользования, создадут объективные предпосылки к совершенствованию всей системы правоприменения в области охраны окружающей среды и природопользования, будут содействовать компенсации социальной напряженности при реализации экологозатратных проектов и позволят исключить возможность использовать общественное мнение в качестве инструмента для достижения частных корыстных интересов экологических провокаторов и демагогов. И, как следствие, позволят совершенствовать всю систему экологической безопасности РФ, при реализации конституционных прав граждан России на благоприятную окружающую среду.

УПРАВЛЕНИЕ ОХРАНОЙ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В США *

О формировании и развитии организационно-экономического механизма управления охраной окружающей среды в США

Н.В. Кручинина, кандидат экономических наук, доцент Московского государственного университета путей сообщения

Соединенные Штаты представляют собой одну из наиболее развитых стран мира, являющуюся мировым лидером во многих отраслях экономики, в науке, образовании и здравоохранении. Население страны в 2009 - 2011 гг. составляло приблизительно 4,5% населения планеты. По данным Всемирного банка, в 2009 г. ВВП США достиг 13 922,2 млрд. долл., что превышает ВВП Российской Федерации в 6,5 раза, и в 1,62 раза ВВП Китая. Занимая третье место по территории в мире (после РФ и Китая) США производят сельскохозяйственной продукции почти в 5 раз больше, чем в России [5].

Соединенные Штаты - одна из самых крупных потребителей нефти на душу населения, выбросы в атмосферу CO₂ составляют 19,4 т на душу населения в год, что в 3,3 раза превышает выбросы Китая и в 1,7 раза - выбросы РФ. США уже давно - мировой лидер в потреблении природных ресурсов. Это, в свою очередь, способствовало тому, что именно Соединенные Штаты первыми столкнулись с ограничениями ресурсного развития, в том числе экологического характера, оставаясь по-прежнему самым большим загрязнителем природы на Земле.

В 1993 г. был создан Президентский совет по устойчивому развитию, а в 1994 г. принята Концепция экологической безопасности, тем самым решениям по экологическим проблемам был придан долгосрочный характер, а устойчивое развитие стало рассматриваться как стратегия. Основопологающий постулат концепции устойчивого развития США заключается в единстве экономического и экологического будущего страны. Это означает, что развивающаяся экономика и здоровая окружающая среда составляют фундамент национальной безопасности [4].

Экономическая заинтересованность в решении экологических проблем подтверждается, к примеру, таким фактом: переход на ресурсосберегающие технологии привел к тому, что с 2000 по 2008 г. ВВП вырос на 45%, а потребление энергии - только на 7% [5].

Принятая в США энергетическая стратегия делает упор на энергосбережение, проведение НИОКР для освоения новых, более экономичных и экологически чистых источников. Таким образом, в стране уже давно формируется новый режим природопользования, а природоохранные расходы растут из года в год.

До конца 60-х годов XX столетия управление в области охраны окружающей среды осуществлялось многими государственными органами, для чего в их составе создавались специальные структуры. В начале 70-х годов ситуация изменилась. Именно в этот период начало развиваться законодательство об охране окружающей среды, были созданы специализированные государственные структуры [6].

Основу управления охраной окружающей среды составляет нормативная база, которая в США состоит из законов, принимаемых как Конгрессом, так и законодательными собраниями штатов. Помимо законов нормативную базу управления охраной окружающей среды формируют подзаконные акты министерств, ведомств и органов местной власти. Центральное место в системе экологического законодательства США занимает закон «О национальной политике в области охраны окружающей среды», в соответствии с которым функции по охране окружающей среды возложены на все федеральные ведомства. Вслед за законом «О национальной политике в области охраны окружающей среды» были приняты федеральные законы «О чистом воздухе», «О чистой воде», «О борьбе с твердыми отходами», «О борьбе с шумом», «Об охране рек». К настоящему времени многие из законов были неоднократно пересмотрены в сторону ужесточения требований.

В качестве инструментария механизма реализации государственного управления охраной окружающей среды предусмотрены экологические стандарты, лицензирование, долгосрочное программирование природоохранной деятельности.

* Кручинина Н.В. Управление охраной окружающей среды в США/ Н.В. Кручинина // США. Канада: экономика, политика, культура. - 2012. - № 5. - С. 110-116

Еще в 1972 г. в США был принят закон «О чистой воде», в котором содержалось требование применять наилучшие доступные методы очистки сточных вод. Сейчас разработано шесть справочников по энергоэффективности, в которых собраны наилучшие доступные технологии (НДТ). Для сравнения - в Евросоюзе разработано и действует 26 отраслевых справочников по НДТ и семь «горизонтальных» справочников, хотя процесс перехода к НДТ начался позднее, чем в США. Соединенные Штаты активно ведут разработки в области НДТ, но преимущественно в энергетике и сельском хозяйстве.

Важная роль в управлении охраной окружающей среды принадлежит механизму экологической экспертизы, проводимой по инициативе и под контролем государства. Механизм экологической экспертизы сложился еще в 70 - 80-е годы XX века и включает в себя: экологическую экспертизу хозяйственных проектов для корректировки экологических параметров или альтернативного варианта, более полно отвечающего природоохранным требованиям; экологическую экспертизу действующих предприятий в форме предоставления разрешения на их эксплуатацию или модернизацию; экологическую экспертизу новой продукции.

В среднем ежегодно проводится экологическая экспертиза одной тысячи новых федеральных проектов, при этом временная или частичная приостановка выполнения проектов, запрет на их осуществление касаются не более 2 - 3% их общего числа [1].

Принимаются меры государственного контроля за экологическими параметрами новой продукции, в том числе автомобилей, продуктов питания, косметики, химикатов. Введены предельные нормы на применение пестицидов в сельском хозяйстве.

Помимо ужесточения законодательства на государственном уровне принят ряд национальных программ в области охраны окружающей среды: национальная программа борьбы с кислотными дождями, программа борьбы с эрозией почв, национальная программа по лесонасаждению, национальная программа по освоению ресурсов Мирового океана и другие. В результате заметно улучшены показатели чистоты воздуха и водных ресурсов, снижены потери почвы, а более 70% всей водопроводной воды соответствует самой высшей категории качества, то есть является питьевой.

С 80-х годов XX столетия в управлении охраной окружающей среды происходил процесс децентрализации, в результате чего значительная часть функций была передана штатам.

Система государственного экологического управления в США включает в себя три уровня: федеральный, уровень штатов, уровень городов и округов. На федеральном в структуре органов исполнительной власти выделяется Агентство по охране окружающей среды (ЭПА). Агентство объединило все основные федеральные программы по борьбе с загрязнением воздуха и воды, с радиацией, с шумом, а также программы по контролю за переработкой твердых отходов и выбросу токсичных веществ. Основное влияние на качество окружающей среды ЭПА осуществляет через подготовку стандартов качества окружающей среды, нормативов выбросов загрязнений и контроль за их соблюдением, являясь координатором государственного «регулирующего механизма» охраны окружающей среды по отношению ко всем отраслям промышленности через разработку стандартов качества окружающей среды. Его основная функция - предотвращение и устранение загрязнения атмосферного воздуха, водных объектов и земной поверхности. У Агентства имеются региональные управления, которые непосредственно контролируют исполнение федеральных требований. Таким образом, Агентство по охране окружающей среды сочетает в себе функциональную и региональную организацию деятельности.

Природоохранные органы управления штатов проводят в жизнь принятые федеральные программы, при этом сотрудничают с администрациями штатов и с местными органами управления.

Управление охраной окружающей среды в каждом штате учитывает тенденции государственного управления и социально-экономические особенности штата. В связи с этим природоохранная политика зависит и от действий администрации конкретного штата, но в целом является достаточно жесткой. Штатам дана большая самостоятельность не только в вопросах организации управления, но и в вопросах финансирования, что представляет собой один из элементов всей системы управления природоохранной деятельностью. Агентство по охране окружающей среды и его подразделения осуществляют контроль за загрязнением и целевым использованием средств, полученных от экономических санкций за загрязнение окружающей среды.

Руководство местных администраций самостоятельно определяет направления развития природоохранной деятельности как за счет государства, так и за счет привлеченных средств. Инвестиционная политика поощряет создание стратегических альянсов с американскими компаниями в наиболее перспективных отраслях экономики, а интересы иностранных инвесторов не ущемляются.

В США постоянно растет число неправительственных организаций, среди которых Совет защиты природных ресурсов, Фонд защиты окружающей среды, Национальная коалиция борьбы за чистоту воздушного бассейна, Центр энергетической политики и другие. Кроме того, в США существует Партия «зеленых», многие из ключевых ценностей которой приняты европейскими «зелеными».

Правительственные органы в сфере управления охраной окружающей среды большое внимание уделяют развитию наукоемких технологий для предотвращения загрязнения, а не для борьбы с ним. Последовательно реализуется принцип «загрязнитель платит». Режим строгой и солидарной ответственности в отношении загрязнения окружающей среды, жесткие нормы экологической ответственности, введенные американским законодательством, способствовали развитию такого инструмента экономического механизма управления охраной окружающей среды, как экологическое страхование. Особенно бурными темпами экострахование стало развиваться в 90-х годах XX века после того, как был принят «Общий закон о мерах по восстановлению окружающей среды, компенсации и ответственности», известный также как закон о Суперфонде. Так, например, в соответствии с этим законом за невыполнение ответчиком указов Агентства по охране окружающей среды по проведению очистных работ, размер штрафов может достигать 5 тыс. долл. за каждый день нарушения или трехкратного взимания стоимости очистных работ. Высокие риски экономической ответственности за загрязнение окружающей среды побуждают природопользователей прибегать к услугам экологического страхования [2].

Федеральное управление по охране окружающей среды США обязывает промышленные фирмы ежегодно отчитываться по вопросам образования, хранения и утилизации отходов, особенно, содержащих экологически опасные вещества. Данные публикуются в печати, что является стимулирующим фактором для предпринимательства. Законодательство о борьбе с твердыми отходами устанавливает стандарты по обязательному минимальному содержанию вторичного сырья в товарной продукции. Сегодня утилизация в США стала самым дешевым способом борьбы с отходами, поскольку запрещена организация новых открытых свалок, а тарифы на захоронение и рециклинг (сжигание) с учетом соблюдения всех норм очень высоки. Кроме того, в ряде штатов существуют налоговые льготы для предприятий, которые организуют эффективную природоохранную деятельность. Так, в штате Нью-Джерси применяется 50%-ная налоговая скидка на производственное оборудование, если на нем производится продукция, содержащая более половины вторичных материалов [8].

Ужесточение законодательства, с одной стороны, и развитие экономического механизма управления охраной окружающей среды - с другой, повлияли на формирование экологоориентированного поведения промышленных фирм и корпораций. Так, с 90-х годов XX века природоохранные мероприятия являются обязательным элементом программ повышения качества работы фирм. В штате Калифорния введены нормы, требующие от фирм осуществления торговых сделок или инвестиций только в отношении предприятий с низкими выбросами углекислого газа [3].

Развитие экологического законодательства привело к изменениям в правах и обязанностях сторон по сделкам и пересмотру устоявшихся принципов контрактного права. В настоящее время обычным требованием по сделкам с недвижимостью является проведение экологической экспертизы, без которой банки не осуществляют финансирование. Отказ от такой процедуры приводит к тому, что на покупателя в дальнейшем возлагается ответственность за любое загрязнение, обнаруженное впоследствии, и он будет вынужден финансировать все работы по исследованию и оценке этого загрязнения, а также его ликвидации.

Происходит переход от мероприятий «на конце трубы» к созданию интегрированных технологий и отказу от использования в производстве опасных веществ. Уже в 2000 г. США в соответствии с международными соглашениями прекратили использование хлорфторуглеродных соединений, разрушающих озоновый слой земли (в РФ до последнего времени такие соединения использовались). С 2001 г. в ряде штатов развивается органическое

земледелие (без применения химикатов), а также биотехнологии в земледелии и животноводстве.

Большую поддержку экологическим программам оказывает американский бизнес. Именно деловые круги спонсируют фонды поддержки развития культуры и экологии. Американский бизнес берет под защиту отдельные природные комплексы или финансирует программы перехода на экологически ориентированные стандарты поведения, инвестирует в переоснащение предприятий более «экологичным» оборудованием и переход американского транспорта на экологические стандарты (от снижения шумности авиационных двигателей до разработки менее энергоемких автомобилей). Это формирует экологическую культуру американского бизнеса. Инвестиции в экологические программы являются демонстрацией уровня деловой культуры: показателем своеобразной социальной ответственности банка, компании или страхового фонда [7].

Важную роль играет политика американского правительства по предоставлению определенных льгот и экономической помощи предприятиям, которые осуществляют борьбу с загрязнением. Особое место в этой помощи занимают государственные субсидии. Рядом с прямым субсидированием промышленности в США широко используется косвенное субсидирование: субсидии, которые предоставляются муниципалитетом, используются на строительство очистных сооружений и переработку промышленных отходов. Получение субсидий в определенной мере располагает к дальнейшим капиталовложениям, ведет к увеличению текущих затрат американских корпораций на охрану окружающей среды.

Отличительным свойством экологического права США является его чувствительность к общественному мнению, которое оказывает большое влияние на развитие права и процессы его реализации. Это влияние во многих случаях носит непосредственный характер. Но довольно часто оно осуществляется через суды.

Среди новых законодательных актов США можно выделить закон «О чистой энергии и безопасности», предусматривающий снижение выбросов парниковых газов в атмосферу на основе более широкого применения возобновляемых источников энергии, модернизации национальной энергосистемы, повышения энергоэффективности зданий и электрооборудования, использования электромобилей и пр. К 2020 г. по сравнению с 2005 г. планируется сократить эмиссию парниковых газов на 17% и на 83% к 2050 г. Кроме того, готовятся законы, стимулирующие развитие национальной альтернативной энергетики. Некоторые американские штаты намерены к 2050 г. снизить выбросы парниковых газов на 80% по сравнению с 1990 г., что предполагает внести кардинальные изменения в экологическую и технологическую политику [8].

Несмотря на кризисные явления в экономике США, в соответствии с планом Обамы выделяются десятки миллиардов долларов на экологизацию экономики, создание «зеленых» технологий, энергосбережение, создание новых рабочих мест в перспективных с экологической точки зрения видах деятельности.

Особенно жесткому экологическому контролю в США подвергается хранение, транспортировка и применение сельскохозяйственных химикатов, а также качество сельскохозяйственной продукции. Объясняется это в частности тем, что обеспечение экологической безопасности питания - главная задача государственной продовольственной политики американского правительства. Природоохранные цели (охрана земель, водных ресурсов, биоразнообразия) включены во все аграрные программы США, под их реализацию выделяются значительные государственные ассигнования. Происходит усиление государственного влияния на сельскохозяйственное производство с точки зрения его устойчивого развития.

Однако США остаются лидером по объему выбросов оксида углерода. В отличие от стран ЕС или Японии, США не запускают федеральную программу по сокращению этих выбросов. Несмотря на разработки в области энергоэффективности, не снижается доля энергоемкого транспорта - автомобилей и гражданской авиации, что отличает США от государств Евросоюза, где строительство скоростных железнодорожных магистралей позволяет снизить долю авиаперевозок и соответственно долю выбросов.

Таким образом, развитие управления в области охраны окружающей среды в США идет в направлении совершенствования законодательства и децентрализации. Экологическая политика характеризуется различной интенсивностью по причине большой самостоятельности, которая дана штатам в вопросах природоохранного управления. Единой концепции перехода к НДТ в настоящее время нет, однако имеются значительные разработки в вопросах управления

энергоэффективностью и снижения потребления энергии. Американские потребители углеводородного топлива запустили серию программ, направленных на внедрение новых технологий, снижающих степень выброса оксида углерода. Это выгодно отличает США, например, от Китая, где ни государство, ни бизнес не предпринимают реальных шагов по снижению выбросов от использования углеводородного топлива.

Вместе с тем, США занимают одно из первых мест в мире по объему капиталовложений в охрану окружающей среды. Большую роль в финансировании природоохранной деятельности играет бизнес и иностранные инвестиции. В свою очередь, американское правительство предоставляет значительные льготы хозяйствующим субъектам в целях стимулирования охраны окружающей среды.

Совершенствование природоохранного законодательства идет по пути ужесточения стандартов качества окружающей среды и, с одной стороны, увеличивает объем требований, предъявляемых к предприятиям, а с другой - приводит к пересмотру устоявшихся принципов в иных областях права. Риски, связанные с увеличением ответственности за нарушение экологического законодательства, способствовали развитию экологического страхования. Широкое участие общественности в управлении охраной окружающей среды и пропаганда принципов устойчивого развития - отличительная черта американской модели управления.

Список литературы:

1. *Ахметшина А. Р.* Международный бизнес и экология // Российское предпринимательство. 2011. N 1 (2). С. 4 - 9.
2. *Брославский Л. И.* Правовая охрана природы в США // Журнал российского права. 2005. N 6. С. 89 - 98.
3. *Перелет Р.* Международные аспекты в формировании экологического предпринимательства и переход к устойчивому развитию // Экология. Экономика. Бизнес. (Эколого-экономические аспекты устойчивого развития). 1995. С. 152 - 166.
4. *Писарев В. Д.* США и стратегия устойчивого развития // США - ЭПИ. 1998. N 2. С. 45 - 53; N 3. С. 44 - 54.
5. Россия и страны мира. Статистический сборник. М.: Росстат, 2010. 372 с.
6. *Соколов В. И.* Экологическая повестка дня для правительства Б. Обамы // США * Канада: экономика, политика, культура. 2012. N 3.
7. *Фененко А.* Экологическая политика США // Международные процессы. 2010. N 3 (24). С. 62 - 64.
8. *Холодова Л. Н.* Оценочные параметры механизма экологических компенсаций // Экономика природопользования. 2009. N 3.

Часть II

Статистическая и справочная информация

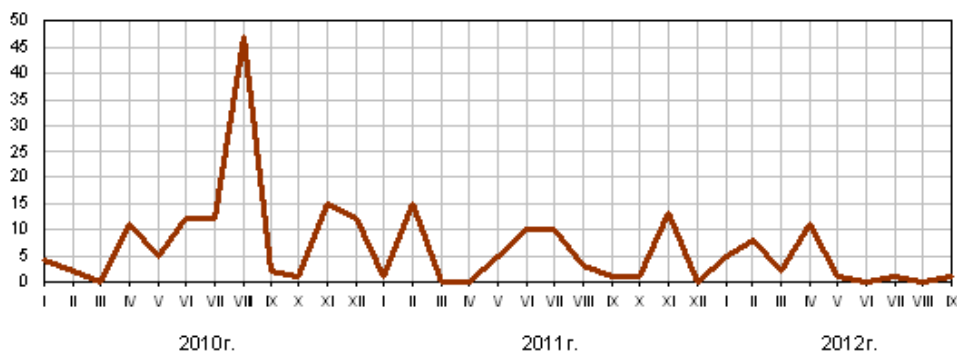
ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА *

В течение января-сентября 2012 г. службами мониторинга природной среды Росгидромета зафиксировано 30 случаев экстремально высокого и высокого **загрязнения атмосферного воздуха** (10 ПДК и более). Кроме того, зафиксировано 2 случая аварийного загрязнения.

Загрязнение атмосферного воздуха

	Январь-сентябрь 2012 г.	В % к январю-сентябрю 2011 г.	<u>Справочно</u> январь-сентябрь 2011 г. в % к январю-сентябрю 2010г.
Число зафиксированных случаев	30	61,2	50,5
в том числе: экстремально высокого	1	25,0	в 2,0р.
высокого загрязнения	29	64,4	47,4

Число зарегистрированных случаев
высокого загрязнения атмосферного воздуха



* Опубликовано на официальном сайте Федеральной службы государственной статистики - <http://www.gks.ru/>

Города с высокими уровнями загрязнения атмосферного воздуха в январе-сентябре 2012 года

	<i>Вещество, обусловившее высокий уровень загрязнения атмосферного воздуха</i>	<i>Число случаев высокого загрязнения атмосферного воздуха</i>	<i>Максимальное превышение допустимой концентрации, раз</i>
Архангельск	бенз(а)пирен	8	30,6
Уфа	этилбензол	2	20,5
	сероводород	2	13,0
Екатеринбург	этилбензол	7	20,0
Южно-Сахалинск	сажа	2	18,0
Новодвинск	бенз(а)пирен	1	17,9
Александровск- Сахалинский	сажа	1	11,0
Нижний Новгород	циклогексанон	1	10,8
Новороссийск	формальдегид	3	10,5

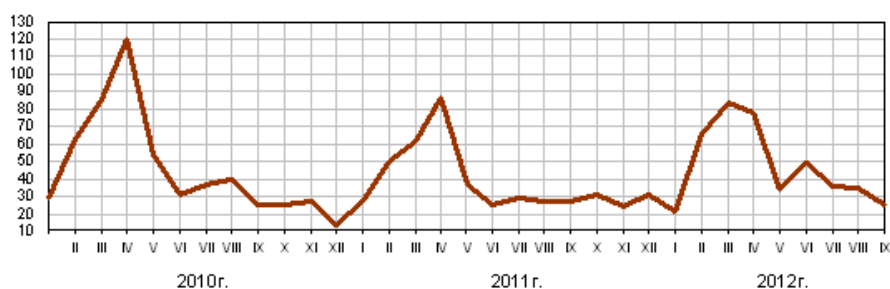
Кроме того, высокие уровни загрязнения атмосферного воздуха были отмечены в деревне Ясная Поляна (Тульская область) и поселке городского типа Никель (Мурманская область).

В январе-сентябре 2012 г. службами мониторинга природной среды Росгидромета было зафиксировано 2168 случаев экстремально высокого и высокого **загрязнения водных объектов**.

Загрязнение водных объектов

	<i>Январь-сентябрь 2012 г.</i>	<i>В % к январю-сентябрю 2011 г.</i>	<i>Справочно январь-сентябрь 2011 г. в % к январю-сентябрю 2010 г.</i>
Число зафиксированных случаев	2168	109,4	98,1
в том числе: экстремально высокого загрязнения	426	115,4	76,4
высокого загрязнения	1742	108,1	104,9

Число зарегистрированных случаев экстремально высокого загрязнения поверхностных вод



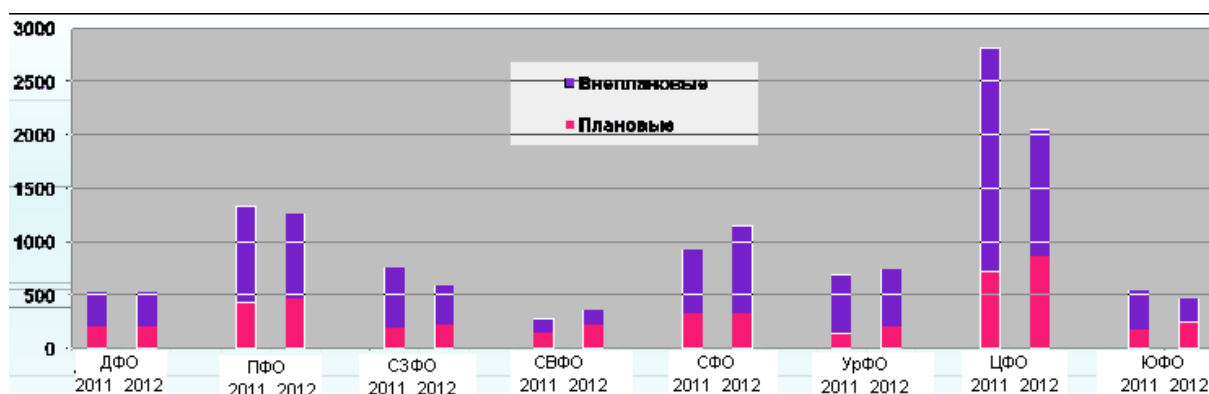
В январе-сентябре 2012 г. отмечено 23 случая **аварийного загрязнения водных объектов** и 4 случая **аварийного загрязнения почв** (в январе-сентябре 2011 г. - 14 и 3 случая соответственно).



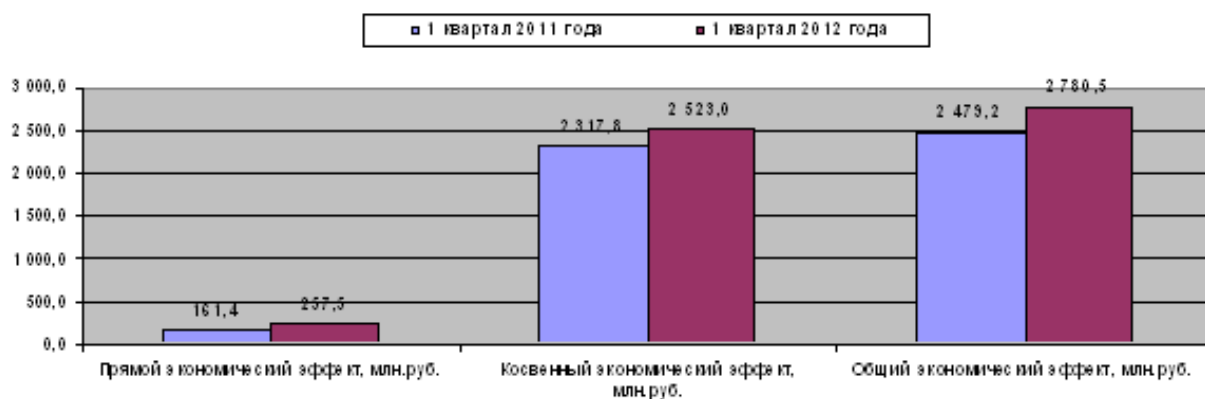
**РЕЗУЛЬТАТЫ РАБОТЫ РОСПРИРОДНАДЗОРА ЗА ПЕРВОЕ ПОЛУГОДИЕ 2012 ГОДА И
ПРИОРИТЕТНЫЕ ЗАДАЧИ НА ВТОРОЕ ПОЛУГОДИЕ 2012 ГОДА***
(извлечение)

Анализ результатов контрольно-надзорной деятельности

**Общее количество проведенных проверок по федеральным округам
(первое полугодие 2011 и 2012 гг.)**



Экономическая эффективность

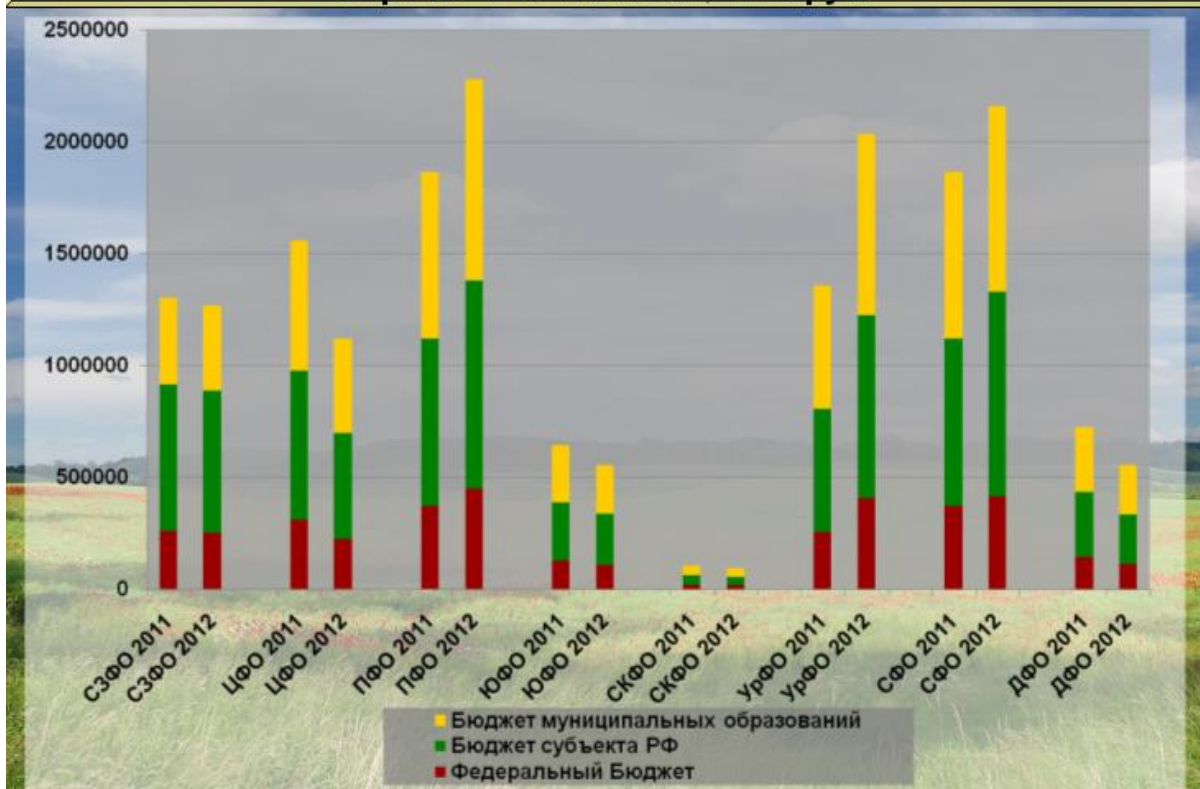


* Опубликовано на официальном сайте Федеральной службы по надзору в сфере природопользования - <http://rpn.gov.ru/>

Обеспечение соблюдения природоохранного законодательства при реализации крупных инфраструктурных проектов

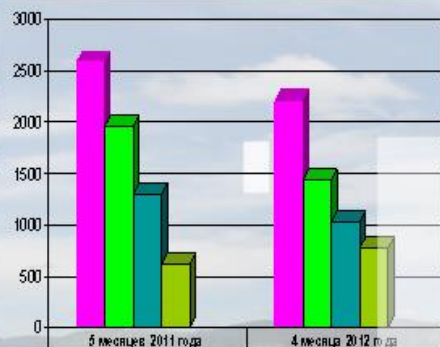


Администрирование платы за негативное воздействие на окружающую среду по федеральным округам за период январь-апрель 2011 и 2012 гг., тыс. руб.



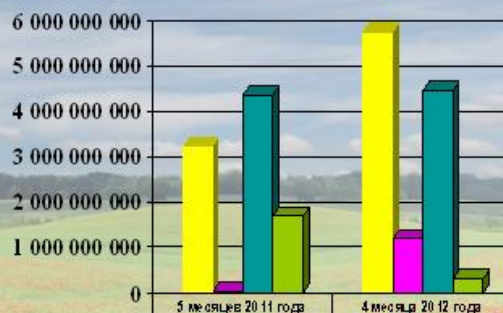
Судебная практика

Количество дел, рассмотренных с участием
Росприроднадзора и его территориальных органов



Особое внимание уделяется делам,
связанным с возмещением вреда,
причиненного окружающей среде

Возмещение вреда, причиненного
окружающей среде, руб.



Правоохранительный портал
Российской Федерации

СВЕДЕНИЯ О ПРЕСТУПЛЕНИЯХ, ВЫЯВЛЕННЫХ СУБЪЕКТАМИ УЧЕТА * в 2011 году

	Всего	Из них выявлено преступлений сотрудниками							
		следственных органов Следственного комитета Российской Федерации		органов внутренних дел		таможенных органов		органов исполнения наказаний	
		всего	+,- в %	всего	+,- в %	всего	+,- в %	всего	+,- в %
экологических	29151	139	-29,4	27193	-23,7	1	-	1	0,0

Часть III

Материалы социологического опроса



ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ОБСТАНОВКА БЕСПОКОИТ ТРИ ЧЕТВЕРТИ РОССИЯН *

11.09.2012

Опрос был проведен **10-13 августа 2012 года** по репрезентативной всероссийской выборке городского и сельского населения среди 1601 человека в возрасте 18 лет и старше в 130 населенных пунктах 45 регионов страны. Распределение ответов приводится в процентах от общего числа опрошенных, статистическая погрешность данных этих исследований не превышает 3,4%.

КАК ВЫ ОЦЕНИВАЕТЕ ЭКОЛОГИЧЕСКУЮ ОБСТАНОВКУ (ЧИСТОТУ ВОЗДУХА И ВОДЫ, УРОВЕНЬ ШУМА, СОСТОЯНИЕ ПРИРОДЫ И Т.П.) В ТОМ ГОРОДЕ, РАЙОНЕ, ГДЕ ВЫ ЖИВЕТЕ?

	апрель 2008	сентябрь 2010	май 2011	август 2012
очень хорошая	5	5	7	3
скорее хорошая, чем плохая	28	36	33	29
скорее плохая, чем хорошая	37	38	43	46
очень плохая	28	15	16	19
затрудняюсь ответить	2	6	2	4

В КАКОЙ МЕРЕ ВАС ТРЕВОЖИТ СОСТОЯНИЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В ВАШЕМ НАСЕЛЕННОМ ПУНКТЕ И ЕГО БЛИЖАЙШИХ ОКРЕСТНОСТЯХ?

	март 1989	сентябрь 1990	май 2011	август 2012
очень сильно тревожит	53	58	24	25
скорее тревожит	27	34	49	49
скорее не тревожит	8	4	13	14
совершенно не тревожит	7	1	12	10
затрудняюсь ответить	4	3	2	2

ЧТО БОЛЬШЕ ВСЕГО ВАС ТРЕВОЖИТ В СОСТОЯНИИ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В ВАШЕМ НАСЕЛЕННОМ ПУНКТЕ?

	май 2011	август 2012
загазованность воздуха	48	52
загрязнение водоемов (реки, озера, моря)	50	59
повышенный уровень радиации	13	16
антисанитарное состояние территории	30	36
изменение климата	24	22
плохая, загрязненная питьевая вода	36	35
вредные химические вещества в продуктах питания	28	22
кислотные дожди	9	10
обмеление водоемов, появление пустынь и другие нарушения водного режима	12	14
исчезновение отдельных видов птиц, рыб, животных, растений, насекомых или изменение растительного и животного мира	10	11
непригодность воды для полива	3	3
повышенный уровень шума	10	13
отсутствие зеленых насаждений	10	9
исчезновение лесов	19	15
другое	1	2
затрудняюсь ответить	2	3

* Публикация на сайте Аналитического центра Юрия Левады «Левада-Центр» <http://www.levada.ru>

В ЧЕМ КОНКРЕТНО ПРОЯВЛЯЕТСЯ УХУДШЕНИЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В ВАШЕМ НАСЕЛЕННОМ ПУНКТЕ И ЕГО ОКРЕСТНОСТЯХ?

	май 2011	август 2012
исчезают зеленые зоны	34	42
Растрачиваются природные богатства	33	28
ухудшается здоровье людей	59	59
нарушается естественный порядок в природе	29	28
сокращаются возможности для отдыха на природе	22	30
в чем-либо еще	7	7
не замечаем никакого ухудшения окружающей среды	-	7
затрудняюсь ответить	6	4

Часть IV

Дополнительный список книг, авторефератов диссертаций, публикаций в журналах, сборниках, газетах и интернет-ресурсах

Книги, авторефераты диссертаций

2011-2012 гг.

Бринчук М.М. Экологическое право: объекты экологических отношений/ М.М. Бринчук; Рос. акад. наук, Ин-т государства и права. -М., 2011. -152 с.

Ганичев И.В. Формирование и развитие эколого-правовой функции в Российском государстве (историко-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук/ И.В. Ганичев. - Краснодар, 2011. -25 с.

Гуляев Я.А. Становление и развитие экологического законодательства России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук/ Я.А. Гуляев; Ин-т государства и права РАН. -М., 2011. -26 с.

Матвеева Е.В. Межуровневые взаимодействия в общественной, государственной и мировой экологической политике: автореф. дис. ...д-ра полит. наук / Е.В. Матвеева. -Саратов, 2012. -40 с.

Мекуш Г.Е. Экологическая политика и устойчивое развитие: анализ и методические подходы / Г.Е. Мекуш. -М.: Экономика, 2011. -254 с.

Обзор состояния и загрязнения окружающей среды в Российской Федерации за 2011 г. / Ред. комис.: академик РАН Ю.А. Израэль, д.г.н., проф. Г.М. Черногаева, к.х.н. В.И. Егоров, Ю.В. Пешков, М.Г. Котлякова. - М., 2012. (Опубликовано на сайте Росгидромета <http://www.meteorf.ru/> и на сайте ФГБУ «ИГКЭ Росгидромета и РАН» <http://downloads.igce.ru/publications/reviews/review2011.pdf>)

Оценка потребностей в экологической информации отраслей экономики РФ: [рос.-европ. Проект "Внедрение результатов мониторинга окружающей среды в экономические процессы в РФ"]/ рук. работы Р. Вессели. -М., 2011. -166 с.

Попов И.В. Преступления против природной среды: проблемы теории и практики / И.В.Попов. -М., 2012. -468 с.

Правовое обеспечение единой государственной экологической политики Российской Федерации: материалы «круглого стола» (11 апреля 2011 г.)/ Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ред.: С.А.Боголюбов, Н.И. Хлуденева. - М., 2011. -272 с.

Пустовалова О.А. Совершенствование прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук/ О.А. Пустовалова. -М., 2011. -24 с.

Розанова В.В. Оценка влияния экологической политики на социально-экономическое развитие региона: автореф. дис. ... канд. экон. наук/ В.В. Розанова. -М., 2012. -25 с.

Савин А.В. Проблемы совершенствования государственного экологического контроля в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук/ А.В. Савин. -М., 2011. -24 с.

Современные проблемы российского законодательства в сфере природопользования и экологии: стратегия преодоления: по материалам парламентских слушаний и «круглых столов» за 2010 г./ Гос. Дума Федер. Собрания Рос. Федерации; под общ. ред. Е.А.Туголукова. - М.: Изд. Государственной Думы, 2011. -270 с.

Социальные и технологические аспекты экологичного развития: аналит. доклад к четвертому Невскому международному экологическому конгрессу/ Совет Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации, Аналит. упр. Аппарата Совета Федерации; ред. В.Д. Кривов. -М., 2011. -122 с. -(Аналитический вестник; № 9 (421))

Устьянцева О.В. Конституционно-правовые вопросы обеспечения экологической безопасности в современной России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук/ О.В. Устьянцева. - Саратов, 2012. -30 с.

Экологические проблемы регионов России и способы их решения: сб. материалов Всерос. конф., 19-20 апреля 2012 г., Санкт-Петербург/ «Беллона», Экол. правозащ. центр. - СПб., 2012. -80 с.

Публикации в журналах, сборниках, газетах и интернет-ресурсах

2012 г.

Анисимов А.П. Экологический кодекс: каким ему быть?/ А.П. Анисимов // Современное право. - 2012. - № 2. - С. 49-55

Бабина Ю.В. Экологический надзор: функции органов исполнительной власти / Ю.В.Бабина // Экология производства. - 2012. - № 4. - С.28-37

Бажайкин А.Л. Принципы охраны окружающей среды - как основополагающие идеи (руководящие положения) экологического права и законодательства, государственной экологической политики/ А.Л. Бажайкин // Экологическое право. - 2012. - № 1. - С. 15-19

Велиева Д.С. Экологическая безопасность России: проблемы и перспективы/ Д. С. Велиева // Гражданин и право. - 2012. - № 3. - С. 46-54

Гурнович К. Байкалу - действенный экологический контроль / К. Гурнович // Государственная служба. - 2012. - № 1. - С.32-34

Гурнович К.В. Актуальные проблемы взаимодействия органов государственной власти при осуществлении государственного экологического контроля / К.В. Гурнович // Проблемы окружающей среды и природных ресурсов. - 2012. - № 4. - С. 36-39

Евстегнеева Г.В. Инструментальный контроль как часть производственного экологического контроля / Г.В. Евстегнеева // Экология производства. - 2012. - № 3. - С.48-53

Есина Е.И. Формирование эффективного финансового механизма государственной политики в области обеспечения экологической безопасности/ Е.И. Есина // Финансовая аналитика: проблемы и решения. - 2012. - № 17. - С. 37-44

Жуйков В.М. Еще раз о единой государственной экологической политике/ В.М. Жуйков // Аграрное и земельное право. - 2012. - № 3. - С. 26-28

Жуйков В.М. Правовая охрана природных ресурсов - важное направление экологической политики/ В.М. Жуйков // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. - 2012. - № 1. - С. 44-49; Аграрное и земельное право. - 2012. - № 5. - С. 100-105

Кириллов В.В. Итоги работы Росприроднадзора в 2008-2011 годах и приоритетные задачи на 2012-2014 годы/ В.В. Кириллов // Использование и охрана природных ресурсов в России. - 2012. - № 3. - С. 3-9

Кириллов В.В. Объединить усилия надзорных органов и экологической общественности/ В.В. Кириллов // Президентский контроль. - 2012. - № 5. - С. 14-17

Копылов В.Н. О предоставлении общественности экологической информации в свете нового закона об экологическом мониторинге / В.Н. Копылова // Использование и охрана природных ресурсов в России. - 2012. - № 1. - С.109-111

Кравец А.Е. Десять лет реализации Федерального закона «Об охране окружающей среды»/ А. Е. Кравец // Использование и охрана природных ресурсов в России. - 2012. - № 1. - С. 52-59

Кручинина Н.В. Управление охраной окружающей среды в США/ Н.В. Кручинина // США. Канада: экономика, политика, культура. - 2012. - № 5. - С. 110-116

Кузнецова Н.А. Административно-правовое регулирование охраны окружающей среды/ Н.А. Кузнецова // Административное и муниципальное право. - 2012. - № 6. - С. 87-89

Кутьин Н.Г. Понятие «опасный производственный объект» и особенности государственного экологического контроля/ Н.Г. Кутьин // Аграрное и земельное право. - 2012. - № 1. - С. 10-13

Оводков М.В. Производственный экологический контроль на предприятии / М.В. Оводков // Экология производства. - 2012. - № 2. - С.13-19

Побережный С.К. «Устойчивое развитие области обеспечит сохранение ее природных богатств для будущих поколений»: [беседа с рук. (директором) Службы по экологическому контролю и надзору Калининградской обл. С.К. Побережным] / С.К.Побережный // Экологический вестник России. - 2012. - № 1. - С.42-43

Пыренкина Е.А. Производственный контроль в области охраны окружающей среды/ Е.А.Пыренкина // Экология производства. - 2012. - № 10. - С. 68-71

Седов А.И. Конституционные и правовые основы формирования экологического права в Российской Федерации/ А.И. Седов // Российская юстиция. - 2012. - № 1. - С. 14-15

Соколова Н.Р. Практика государственного экологического надзора: [беседа с начальником Упр. гос. экол. надзора Росприроднадзора Н.Р. Соколовой]/ Н.Р. Соколова // Экология производства. - 2012. - № 3. - С. 32-39

Соколова Н.Р. Экологический надзор: ответы на вопросы: интервью с начальником Управления государственного экологического надзора Росприроднадзора Н.Р. Соколовой / Н.Р.Соколова // Экологический вестник России. - 2012. - № 6. - С.34-43

Утверждены основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года // ФК-Новости. Русская версия. - 2 мая 2012.

Честин И. Экологический контроль: Министерство не помешает / И. Честин // Ведомости. - 2012. - 20 апр. - № 72

Чуркин Н.П. Общественные приемные по работе с обращениями граждан России в сфере охраны окружающей среды, экологии и природопользования, как эффективный механизм общественного контроля в обеспечении экологической безопасности регионов/ Н.П. Чуркин, В.В. Жуков // Экологический вестник России. - 2012. - № 10. - С. 60-63

Экологическая политика и гражданское общество: [краткий обзор заседания «круглого стола»]/ Б.И. Шпигель, А.П. Починок, Т.Р. Исляев [и др.]; Нев. междунар. эколог. конгр. (4; 16-17 мая 2011 г.; Санкт-Петербург) // Вестник Межпарламентской Ассамблеи. - 2012. - № 1. - С. 145-159

2011 г.

Амирханов А.М. Контроль и надзор в Росприроднадзоре: [беседа с зам. рук. Росприроднадзора А.М. Амирхановым] / А.М. Амирханов // Экология производства. - 2011. - № 4. - С.28-31

Боголюбов С.А. Главное - прогнозирование реализации экологической политики/ С.А.Боголюбов // Экологическое право. - 2011. - № 6. - С. 2-9

Боголюбов С.А. Научное и правовое обеспечение единой государственной экологической политики/ С. А. Боголюбов // Аграрное и земельное право. - 2011. - № 5. - С. 4-9

Боголюбов С.А. Законодательное реагирование на экологические вызовы XXI века / С.А.Боголюбов // Аграрное и земельное право. - 2011. - № 2. - С. 4-8

Боголюбов С.А. От поручений президента Российской Федерации - к правовому экологическому государству: тезисы выступления на «круглом столе» в Гос. Думе на тему: «Об исполнении поручений Президента Российской Федерации по итогам состоявшегося 27 мая 2010 г. заседания Президиума Гос. Совета РФ по реформированию системы гос. управления в сфере охраны окружающей среды» / С.А. Боголюбов // Аграрное и земельное право. - 2011. - № 4. - С. 4-7

Боголюбов С.А. Право и единая государственная экологическая политика/ С.А. Боголюбов // Журнал российского права. - 2011. - № 3. - С. 5-8

Боголюбов С.А. Сочетание правовых международных и национальных терминов и принципов в экологической сфере/ С. А. Боголюбов // Международно-правовое и национальное регулирование экологической сферы общества: сб. ст./ Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве Рос. Федерации. -М., 2011. - С. 35-59

Быстрыков А.Я. Государственный контроль в области охраны окружающей среды: проблемы и перспективы / А.Я. Быстрыков, В.В. Мизинцева // Экономика природопользования. - 2011. - № 3. - С.45-55

Гусева И.Г. Реализация принципа постоянного улучшения системы экологического менеджмента / И.Г. Гусева // Экономика природопользования. - 2011. - № 1. - С. 7-18

Дудникова А.Г. Изменения в законодательстве: от контроля к надзору: [в обл. экологии]/ А.Г. Дудникова // Экология производства. - 2011. - № 9. - С. 17-25

Дудникова А.Г. Федеральный закон от 18 июля 2011 года № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления

государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» / А.Г. Дудникова // Экологический вестник России. - 2011. - № 9. - С.46-47

Епифанов И.К. О совершенствовании управления природопользованием при разграничении функций и реализации полномочий государственного экологического контроля органами исполнительной власти / И.К. Епифанов, Н.Н. Мальцева // Российская юстиция. - 2011. - № 7. - С.51-55

Кашин В.И. Деградация экологии в России подкреплена законодательно / В.И. Кашин // Жилищное и коммунальное хозяйство. - 2011. - № 10. - С.7-9

Кичигин Н.В. Правовая охрана окружающей среды на местном уровне / Н.В. Кичигин, Н.И.Хлуденева // Экологическое право. - 2011. - № 4. - С.27-31; Журнал российского права. - 2011. - № 1. - С.63-69

Материалы заседания президиума Государственного совета Российской Федерации по вопросам экологической безопасности 9 июня 2011 года // Опубликовано на официальном сайте Президента Российской Федерации <http://президент.рф>

Миляков В.А. Государственный экологический контроль членов саморегулируемых организаций/ В.А. Миляков, Л.Б. Шмидова // Экология производства. - 2011. - № 7. - С. 43-48

Плющ Л.В. Экологический контроль и новый административный регламент: [комментарий к Административному регламенту Росприроднадзора по исполнению государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля в области охраны окружающей среды (федерального государственного экологического контроля), утв. приказом Минприроды России от 26.07.10 г. № 282] / Л.В. Плющ // Экология производства. - 2011. - № 3. - С. 13-17

Помещикова С.А. Публичность и экологический контроль при осуществлении градостроительства / С.А. Помещикова // Конституционное и муниципальное право. - 2011. - № 8. - С.59-62

Савин А.В. К вопросу о субъектах государственного экологического контроля Российской Федерации / А.В. Савин // Право и политика. - 2011. - № 1. - С.69-75

Сиваков Д.О. Правовое регулирование экологической сферы жизни общества и вызовы современности: [обзор результатов исследования по экологическим отраслям международного и национального права]/ Д.О. Сиваков // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. - 2011. - № 6. - С. 124-129

Совещание Председателя Правительства РФ «О комплексе мер по улучшению экологической обстановки в России» (Москва, 30 марта 2011 г.) // Экология - XXI век: наука и политика. - 2011. - Т. 11, № 3. - С.5-9

Урегулированы процедуры федерального государственного экологического контроля (по состоянию на 11.03.2011) / Юридическая фирма «Гольцблат БЛП» // Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2011.

Фирсов Ю.В. Государственный надзор в области охраны атмосферного воздуха/ Ю.В.Фирсов // Экология производства. - 2011. - № 9. - С. 27-34

Харитонов Г.Н. Проблемы совершенствования института государственной экологической экспертизы/ Г.Н. Харитонов // Север & рынок: формирование экономического порядка. - 2011. - № 1. - С. 125-131

Шарипова О.В. О совершенствовании законодательства в области обеспечения экологического контроля/ О.В. Шарипова // Законодательные исследования: [сб. ст.]/ [Секретариат Гос. Собр. - Курултая Респ. Башкортостан]. -Уфа, 2011. - Вып. 7. - С. 137-145