

Тема: Основы экологического права. Природоохранное законодательство Российской Федерации

Экологическое право - это совокупность эколого-правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере взаимодействия общества и природы. Экологическое право является важным инструментом, используемым государством в интересах сохранения и рационального использования окружающей природной среды.

Источниками экологического права, образующими законодательство РФ, являются следующие правовые документы:

1. Конституция РФ.
2. Законы и иные нормативные акты РФ и субъектов РФ в области природопользования и охраны окружающей среды.
3. Указы и распоряжения Президента РФ и постановления РФ.
4. Нормативные акты министерств и ведомств.
5. Нормативные решения местных органов самоуправления.

Задачи природоохранительного законодательства состоят в регулировании отношений в сфере взаимодействия общества и природы с целью сохранения природных богатств и естественной среды обитания человека, предотвращения экологически вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности, оздоровления и улучшения качества окружающей природной среды, укрепления законности и правопорядка в интересах настоящего и будущих поколений людей.

Нерациональное использование природных ресурсов в процессе производственной деятельности привело человечество на грань экологической катастрофы. Поэтому сохранение благоприятной окружающей среды в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, укрепления правопорядка в области охраны окружающей природной среды и обеспечения экологической безопасности является важнейшей задачей государства на современном этапе развития цивилизации.

С развитием общества и соответственно с увеличением антропогенного воздействия на природу постепенно стало приходить понимание необходимости защиты окружающей среды от вредных химических, физических и биологических воздействий на неё, и, следовательно, понимание необходимости выработки правовых норм, регулирующих общественные отношения в этой области. Постепенно совокупность отдельных норм и законов выделились в отдельную отрасль в системе российского права под названием экологическое право. Экологическое право является одной из самых динамичных составляющих российской юриспруденции, что является следствием непрерывно развивающихся знаний о природе, о воздействии на нее человеческого общества, о закономерностях их взаимодействия и о предельных возможностях Земли выдерживать все возрастающее давление со стороны производственной и бытовой деятельности людей. На основе этих знаний путем введения системы ограничений и запретов, установления допустимых границ воздействия и с помощью других юридических методов экологическое право определяет, что можно и чего нельзя делать, чтобы, обеспечивая приемлемый уровень жизни настоящего и последующего поколений, сохранить природу, ликвидировать накопленный ущерб и обеспечить условия для постепенного улучшения качества окружающей среды в нашей стране.

Экологическое право обеспечивается:

- установлением нормативов качества окружающей среды - атмосферного воздуха, водных объектов, почв и др.;
- осуществлением государственного экологического контроля соблюдения законов в области охраны природы, установлением ответственности и наказанием виновных в загрязнении окружающей среды;
- принятием мер по предотвращению и сокращению воздействия человека на природу;
- образованием фондов помощи живой природе (государственных и общественных), развитием экологического страхования;
- возмещением вреда, нанесенного в результате загрязнения, катастроф и аварий.

В нашей стране природоохранное законодательство действует по принципу «от общего - к частному»

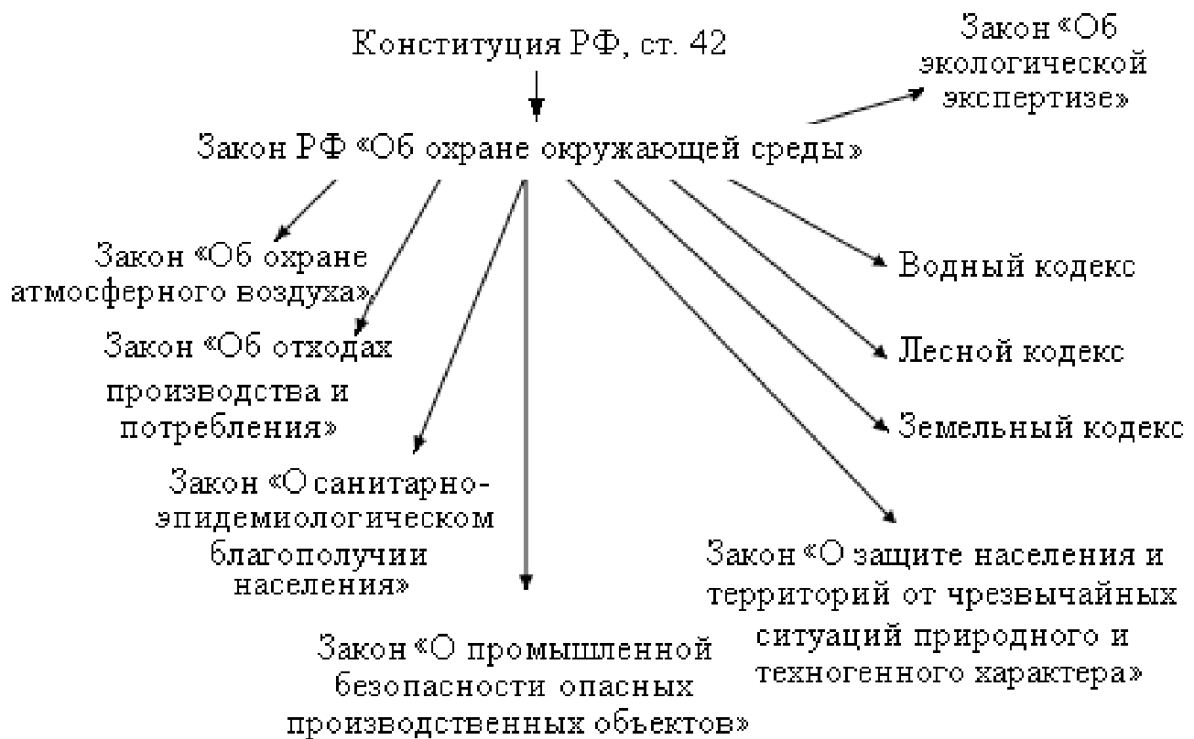


Рис. 1. Система природоохранного законодательства

В основе природоохранной деятельности лежит Конституция РФ, которая определяет право граждан на благоприятную окружающую среду. Статья 42 Конституции Российской Федерации гласит «Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением». Реализация принципов, декларируемых 42 статьей Конституции, осуществляется посредством целого ряда концептуальных законов: «Об охране окружающей среды», «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», «О защите территорий и граждан от чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера» и некоторых других.

Центральное место в этом перечне занимает Закон «Об охране окружающей среды», который определяет основные принципы охраны окружающей среды, формулирует задачи

природоохранительного законодательства и охватывает практически все направления деятельности в этой сфере, включая экологическое просвещение, воспитание и экологическую экспертизу. Данный закон определяет природные объекты, требующие особого внимания (ст. 4), и регламентирует требования по их охране. Он устанавливает взаимосвязи с другими законами в части охраны окружающей среды: «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», «О местном самоуправлении», «О государственной экологической экспертизе», а также Земельным кодексом и другими правовыми документами.

К наиболее общим законам, также логически вытекающим из Конституции и тесно связанными с законом «Об охране окружающей среды», являются: Закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера» и Закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения». Последний закон расширяет правовое поле, добавляя к рассмотрению вопросов воздействия на природную среду еще и искусственную, и социальную среды, то есть производственную сферу, условия быта и труда и пр., полагая центральным связующим звеном между ними человека.

Таким образом, взаимосвязь этих законов определяется объектами воздействия, т.е. человеком, его здоровьем и окружающей средой. Посредством этих Законов реализуются конституционные права граждан - право на охрану здоровья и право на благоприятную окружающую среду.

Закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера» носит общий характер в первую очередь по масштабу сферы своего действия - это земельное, воздушное и водное пространства, социальная и природная среды, а также человек. Целый ряд остальных законов, которые входят в систему экологического права, по отношению к рассмотренным являются более частными, и, следовательно, они направлены на детализацию основных требований и положений, в частности, Закона «Об охране окружающей природной среды» в применении к конкретным объектам воздействия: недрам, земле, атмосферному воздуху, ближнему космосу, воде и др. Например, Закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» определяет основы обеспечения безопасности и защиты человека, природной и социальной сред в случае воздействия при аварии на производственном объекте, т.е. при воздействии, имеющем техногенное происхождение.

Если при рассмотрении воздействия на окружающую среду учитывать особенности каждой составляющей (атмосферы, гидросферы, литосферы), все возможные влияния, то совокупность общественных экологических отношений предстает такой разветвленной системой, что регулировать ее деятельность только одним законом было бы чрезвычайно сложно. В эту систему входят земельные, горные (недренные), водные, флористические, фаунистические, воздушные, космические и другие отношения. Соответственно различаются отрасли или подотрасли права: земельное, горное, водное, лесное, фаунистическое - право животного мира, воздушное, космическое. Исторически применительно к эксплуатации отдельных элементов природной среды сформировались и другие отрасли права, например атомное и морское право.

Сделаем небольшой обзор некоторых концептуальных законов и нормативных документов в области охраны окружающей природной среды и оценки воздействия.

Закон РФ «Об охране окружающей среды» в комплексе с мерами организационного, правового, экономического и воспитательного воздействия призван способствовать формированию и укреплению экологического правопорядка и обеспечению экологической безопасности на территории Российской Федерации.

В статье 4 этого закона определены объекты охраны окружающей природной среды (ОПС):

1. Объектами охраны окружающей среды от загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения и иного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности являются:

- земли, недра, почвы;
- поверхностные и подземные воды;
- леса и иная растительность, животные и другие организмы и их генетический фонд;
- атмосферный воздух, озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство.

2. В первоочередном порядке охране подлежат естественные экологические системы, природные ландшафты и природные комплексы, не подвергшиеся антропогенному воздействию.

Особой охране подлежат объекты, включенные в Список всемирного культурного наследия и Список всемирного природного наследия, государственные природные заповедники, в том числе

биосферные, государственные природные заказники, памятники природы, национальные, природные и дендрологические парки, ботанические сады, лечебно-оздоровительные местности и курорты, иные природные комплексы, исконная среда обитания, места традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации, объекты, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, континентальный шельф и исключительная экономическая зона Российской Федерации, а также редкие или находящиеся под угрозой исчезновения почвы, леса и иная растительность, животные и другие организмы и места их обитания.

Проведение экологической экспертизы регламентируется Федеральным законом «Об экологической экспертизе». Этот закон регулирует отношения в области экологической экспертизы, способствует реализации конституционного права граждан РФ на благоприятную окружающую среду посредством анализа законопроектов, постановлений правительства и других нормативных документов, реализация которых связана с воздействием на окружающую среду. Кроме того, действие закона распространяется на объекты размещения отходов и на процессы обезвреживания отходов, на принципиально новые технологические процессы и т.д. В целом этот закон направлен на предупреждение негативных воздействий производственной и иной деятельности на окружающую среду и предусматривает в этой части реализацию конституционного права субъектов РФ на совместное с РФ ведение вопросов охраны окружающей среды и обеспечение экологической безопасности.

Закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» направлен на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения как одного из основных условий реализации права граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду.

В статье 1 закона даны основные понятия:

Санитарно-эпидемиологическое благополучие населения - состояние здоровья населения, среды обитания человека, при котором отсутствует вредное воздействие факторов среды обитания на человека и обеспечиваются благоприятные условия его жизнедеятельности.

Среда обитания человека - совокупность объектов, явлений и факторов окружающей (природной и искусственной) среды, определяющих условия жизнедеятельности человека.

Факторы среды обитания - биологические (вирусные, бактериальные, паразитарные и иные), химические, физические (шум, вибрация, ультразвук, инфразвук, тепловые, ионизирующие, неионизирующие и иные излучения), социальные (питание, водоснабжение, условия быта, труда, отдыха) и иные факторы среды обитания, которые оказывают или могут оказывать воздействие на человека и/или на состояние здоровья будущих поколений.

Вредное воздействие на человека - это воздействие факторов среды обитания, создающее угрозу жизни или здоровью человека либо угрозу жизни или здоровью будущих поколений.

Благоприятные условия жизнедеятельности человека - это состояние среды обитания, при котором отсутствует вредное воздействие ее факторов (безвредные условия) и имеются возможности для восстановления нарушенных функций организма человека.

Безопасные условия для человека - это состояние среды обитания, при котором отсутствует опасность вредного воздействия ее факторов на человека.

Закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» определяет общие для Российской Федерации организационно-правовые нормы в области защиты граждан, находящихся на территории Российской Федерации, всего земельного, водного, воздушного пространства в пределах Российской Федерации или его части, объектов производственного и социального назначения, а также окружающей природной среды от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. В статье 1 даны общие понятия. Например: *чрезвычайная ситуация* - обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей.

Предупреждение ЧС - это комплекс мероприятий, проводимых заблаговременно и направленных на максимально возможное уменьшение риска возникновения ЧС, а также на сохранение здоровья людей, снижение размеров ущерба ОС и материальных потерь в случае их возникновения.

Закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» определяет правовые, экономические и социальные основы обеспечения безопасной эксплуатации опасных производственных объектов и направлен на предупреждение аварий на опасных производственных

объектах и обеспечение готовности организаций, эксплуатирующих подобные объекты, к локализации и ликвидации последствий указанных аварий.

В статье 3 прописаны требования промышленной безопасности, которые должны соответствовать нормам в области защиты населения и территорий от ЧС, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, охраны окружающей природной среды, экологической безопасности, пожарной безопасности, охраны труда, строительства, а также требованиям государственных стандартов.

Основной целью проведения в Российской Федерации единой государственной экологической политики является сохранение природных богатств и естественной среды обитания человека. Для достижения этой цели вся деятельность человека, которая может оказать негативное влияние на окружающую среду, должна строиться на следующих основных принципах, признанных во всем мире:

1. приоритетность охраны здоровья и жизни человека;
2. сочетание на научной основе экологических и экономических интересов общества, обеспечивающее реальные гарантии прав человека на здоровую природную среду;
3. рациональное использование природных ресурсов на основе законов природы, исключая возникновение необратимых отрицательных последствий как для общества людей, так и для компонентов биосферы;
4. четкое соблюдение требований природоохранного законодательства и ответственность за их нарушение;
5. принятие решения природоохранных задач при согласовании с общественными организациями, и открытая демонстрация этого решения населению;
6. международная интеграция в сфере экологии.

За экологические правонарушения физические лица несут дисциплинарную, административную, уголовную, материальную ответственность, а предприятия и организации - административную и гражданско-правовую ответственность, прописанную в соответствующих Кодексах.

Экологическая экспертиза

Любая хозяйственная, особенно производственная деятельность человека связана с риском негативного воздействия на окружающую среду, вплоть до возникновения аварий и катастроф, которые могут привести природу к состоянию кризиса, грозящего экологической катастрофой. Следовательно, чем серьезней возможные экологические последствия человеческой деятельности, тем раньше их следовало предупреждать. Другими словами, обществу в большей степени необходимы не столько эффективные способы ликвидации негативных последствий человеческой деятельности, сколько надежные механизмы их предупреждения.

Экологи и раньше делали попытки предупредить о возможных экологических катастрофах при осуществлении грандиозных планов нашего государства: при попытке повернуть вспять р. Лену, при строительстве целлюлозно-бумажного комбината на берегу о. Байкал или реализации планов развития хлопководства в долинах рек Аму-Дарьи и Сыр-Дарьи, впадающих в Аральское море. И если поворот реки Лены удалось предотвратить, то комбинат был построен, а отбор воды для орошения из р. Аму-Дарьи и р. Сыр-Дарьи привел к экологической катастрофе - обмелению Аральского моря.

То есть мало сделать научный прогноз возможных изменений окружающей природной среды при реализации того или иного хозяйственного решения. Необходимо, чтобы был механизм, обеспечивающий учет такого прогноза до момента принятия решения по осуществлению того или иного проекта. **Этим и занимается процедура оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС).** Экологическая оценка (ЭО) основана на простом принципе: легче выявить и предотвратить негативные последствия деятельности для окружающей среды на стадии планирования, чем обнаружить и исправлять их на стадии ее осуществления. Таким образом, экологическая оценка сосредоточена на всестороннем анализе возможного воздействия планируемой деятельности на окружающую среду и использовании результатов этого анализа для предотвращения или смягчения экологического ущерба. Такой подход позволяет учитывать экологические факторы на стадии формулировки целей, планирования и принятия решений об осуществлении той или иной деятельности.

В России основными составляющими системы ЭО являются экологическая экспертиза, организуемая государственными природоохранными органами, и ОВОС, проводимая заказчиками документации, подлежащей экспертизе.

Системы ЭО очень молоды. Их истоки восходят к земельным и горным законам Великобритании, Германии и США. Активно развиваться системы ЭО стали в середине XX века в связи с проблемой предупреждения техногенных катастроф. Первый законодательный акт «О национальной политике в области окружающей среды», который считается началом деятельности ОВОС, был принят Конгрессом США и подписан Президентом Р. Никсоном в 1970 г.

В соответствии с этим документом инициатор хозяйственной деятельности, прежде чем принять решение о реализации проекта, должен подготовить заявление о воздействии на окружающую среду. При этом отмечалось, что «Заявление должно являться средством оценки воздействия на окружающую среду в результате планируемой деятельности, а не оправданием уже принятого решения».

Непосредственными предшественниками российской системы ЭО явились правила проектирования, территориальные комплексные схемы охраны природы и разрешения на отдельные виды природопользования, а также ведомственные и межведомственные экспертизы, не обеспечивающие подлинную комплексность анализа экологического воздействия. Дальнейшая разработка и освоение методологии ОВОС началась с учетом практики и опыта мирового сообщества в области разрешения экологических проблем. Принципиальное значение в организации этой деятельности имело создание государственной экологической экспертизы (ГЭЭ), анализ и обобщение результатов которой позволили сформулировать цели, задачи проведения ОВОС, обозначить исполнителей и участников этого процесса, определить роль общественности и установить ответственность заказчика за нарушение правил в данной области. Одновременно с развитием системы экспертиз принимались меры по совершенствованию экологических требований к заказчикам и проектировщикам.

В 1995 г. был принят Федеральный закон РФ «Об экологической экспертизе». В законе были сохранены основные принципы ГЭЭ, установленные в предшествовавших законодательных актах. С принятием этого закона и ряда нормативных актов, развивающих его положения, сформировалась современная российская система экологической оценки.

В 2000 году приказом Госкомэкологии России было принято «Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации» с целью устранить указанные несоответствия и пробелы Положения об ОВОС 1994 года, разъяснить требование Закона об экологической экспертизе о подготовке «материалов по оценке воздействия» и отразить современные принципы экологической оценки в российском нормативно- законодательном контексте. Положение впервые сводит в единую систему такие элементы экологической оценки в России, как требования к ОВОС, правила подготовки инвестиционного проекта, процедуры государственной и общественной экологической экспертизы и правила взаимодействия с общественностью.

В этом положении понятие ОВОС трактуется более широко: «Оценка воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду (далее - оценка воздействия на окружающую среду) - процесс, способствующий принятию экологически ориентированного управленческого решения о реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности посредством определения возможных неблагоприятных воздействий, оценки экологических последствий, учета общественного мнения, разработки мер по уменьшению и предотвращению воздействий».

Положение об оценке воздействия 2000 года содержит следующие основные нововведения:

1. оно рассматривает оценку воздействия, проводимую заказчиком, и экологическую экспертизу во взаимосвязи, как часть единой «национальной процедуры оценки воздействия»;
2. оно расширяет область применения описанной процедуры оценки воздействия на все виды проектной деятельности и потенциально на стратегические решения, а не только на крупные проекты, перечисленные в приложении к Положению 1994 года;
3. оно подробно описывает стадии оценки воздействия и устанавливает права и обязанности заказчика, органов государственной власти, общественности и других участников на каждой из этих стадий; в частности оно устанавливает стадию разработки Технического задания;
4. оно более четко устанавливает процедуру участия общественности в оценке воздействия;
5. оно устанавливает требования к документации («материалам») по оценке воздействия.

И, наконец, 10 января 2002 г был принят новый Закон «Об охране окружающей среды», в котором в ст. 5 ОВОС вводится в основы управления охраной окружающей среды (ООС).

В соответствии с требованием Постановления Правительства РФ № 87 от 16 февраля 2008 г. «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию» в составе проектной документации на объекты капитального строительства производственного и непроизводственного назначения должен разрабатываться раздел «Перечень мероприятий по охране окружающей среды». Целью разработки данного раздела является обеспечение приоритетности вопросов ООС, рационального природопользования, защиты здоровья населения и формирование экологической безопасности среды жизнедеятельности.

Цели, задачи и принципы экологической экспертизы. Объекты экологической экспертизы

В Федеральном законе «Об экологической экспертизе» в ст. 1. дается следующее определение понятия: «Экологическая экспертиза - установление соответствия намечаемой хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям и определение допустимости реализации объекта экологической экспертизы в целях предупреждения возможных неблагоприятных воздействий этой деятельности на окружающую природную среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий реализации объекта экологической экспертизы». Ее принято рассматривать как предварительную проверку соответствия хозяйственных проектов, предпроектной документации, программ, изделий, материалов, сырья, продукции, стандартов, нормативов и иных объектов требованиям экологической безопасности и охраны окружающей среды.

На самом деле это более широкое понятие, охватывающее область социально-экологической, информационно-управленческой практики, включающее в себя:

2. оценку (исследование и прогноз) комплексного воздействия на окружающую среду, а также последствий намерений, планируемой или уже реализованной деятельности;
3. контрольную проверку обоснованности материалов и документов ее характеризующих на соответствие экологическим требованиям с учетом результатов оценки экологической ситуации и мнения общественности.

Таким образом, экологическая экспертиза (ЭЭ) является эффективной организационно-правовой формой предупредительного контроля и самостоятельным видом управленческой деятельности. ЭЭ фактически сегодня включает в себя три неравнозначных компонента: ОВОС, ОЭЭ и ГЭЭ.

Нормативно-правовую и инструктивно-методическую основу ЭЭ составляют законы РФ «Об экологической экспертизе» и «Об охране окружающей среды», законы и уставы субъектов РФ, указы и распоряжения Президента России, постановления и распоряжения Правительства РФ, зарегистрированные Минюстом документы министерств, госкомитетов и других ведомств, документы соответствующих территориальных администраций, решения референдумов и представительных органов местного самоуправления, ратифицированные международные договоры и признанные Россией нормы международного права.

К числу основных подзаконных актов, регулирующих ЭЭ относятся прежде всего правительственное Постановление Правительства РФ № 698 от 11.06.96 г «О порядке проведения государственной экологической экспертизы», Постановление Правительства РФ № 585 от 20.06.93 г (ред. от 26.06.95 № 604) «О государственной экспертизе градостроительной и проектно-сметной документации и утверждения проектов строительства»; ведомственные документы: приказ Минприроды РФ № 392 от 28.09.95 г «Об утверждении единой формы заключения государственной экологической экспертизы». Помимо этого, ЭЭ опирается на соответствующие нормативные (государственные и отраслевые стандарты, строительные и санитарные нормы и правила, нормы безопасности и т.д.) и методические (пособия и рекомендации, инструкции, методики и др.) руководящие документы и материалы, разрабатываемые специализированными ведомствами и научными учреждениями. Наиболее полный список информационных материалов представлен в «Перечне нормативных документов, рекомендуемых Госкомэкологией РФ к использованию при проведении ГЭЭ».

Задачи ЭЭ в действующем законодательстве практически не раскрыты, но в общем виде их можно сформулировать следующим образом:

- анализ объектов экспертизы с позиций эффективности, полноты, обоснованности и достаточности, предусмотренных в них мер, правильности определения заказчиком степени экологического риска и опасности намечаемой или осуществляемой деятельности;
- оценка соответствия экологическим стандартам экспертируемых объектов, намечаемых к реализации, на стадиях, предшествующих принятию решения об их реализации, или соответствия

названным стандартам уже осуществляемой деятельности, обеспечение государственного экологического контроля за качеством подготовки инициатором (заказчиком) проектов решений о развитии намечаемой им деятельности, а также подготовка объективных, научно обоснованных выводов (заключений) и своевременная передача их государственным и иным органам, принимающим решение о реализации объекта экспертизы (задачи ГЭЭ);

- информирование заинтересованных лиц, в том числе общественности, о возможных неблагоприятных воздействиях на окружающую природную среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствиях намечаемой деятельности в целях нахождения баланса интересов и компромиссного решения для снятия возникающих социально-психологических напряжений и предотвращения конфликтов на данной почве (задачи ОЭЭ).

ЭЭ основывается на принципах (ст.3 Закона «Об экологической экспертизе»):

- презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности;
- обязательности проведения ГЭЭ до принятия решений о реализации объекта ЭЭ;
- комплексности оценки воздействия на окружающую природную среду хозяйственной и иной деятельности и его последствий;
- обязательности учета требований экологической безопасности при проведении ЭЭ;
- достоверности и полноты информации, представляемой на ЭЭ;
- независимости экспертов ЭЭ при осуществлении ими своих полномочий в области ЭЭ;
- научной обоснованности, объективности и законности заключений ЭЭ;
- гласности, участия общественных организаций (объединений), учета общественного мнения;
- ответственности участников ЭЭ и заинтересованных лиц за организацию, проведение, качество ЭЭ.

Объекты государственной экологической экспертизы уровня субъектов Российской Федерации. Объекты ЭЭ делятся на два уровня: федеральный и субъектов Российской Федерации и определены в ст. 11 и ст.12 Закона «Об экологической экспертизе».

Объекты ГЭЭ федерального уровня (ст. 11)

Обязательной государственной экологической экспертизе, проводимой на федеральном уровне, подлежат:

- проекты правовых актов Российской Федерации нормативного и ненормативного характера, реализация которых может привести к негативным воздействиям на окружающую природную среду, нормативно-технических и инструктивно-методических документов, утверждаемых органами государственной власти Российской Федерации, регламентирующих хозяйственную и иную деятельность, которая может оказывать воздействие на окружающую природную среду, в том числе использование природных ресурсов и охрану окружающей природной среды;
- материалы, подлежащие утверждению органами государственной власти Российской Федерации и предшествующие разработке прогнозов развития и размещения производительных сил на территории Российской Федерации, в том числе:
 - проекты комплексных и целевых федеральных социально-экономических, научно-технических и иных федеральных программ, при реализации которых может быть оказано воздействие на окружающую природную среду;
 - проекты генеральных планов развития территорий свободных экономических зон и территорий с особым режимом природопользования и ведения хозяйственной деятельности;
 - проекты схем развития отраслей народного хозяйства Российской Федерации, в том числе промышленности;
 - проекты генеральных схем расселения, природопользования и территориальной организации производительных сил Российской Федерации;
 - проекты схем расселения, природопользования и территориальной организации производительных сил крупных регионов и национально-государственных образований;
 - проекты межгосударственных инвестиционных программ, в которых участвует Российская Федерация, и федеральных инвестиционных программ;
 - проекты комплексных схем охраны природы Российской Федерации;
- ТЭО и проекты строительства, реконструкции, расширения, технического перевооружения, консервации и ликвидации организаций и иных объектов хозяйственной деятельности

Российской Федерации и другие проекты независимо от их сметной стоимости, ведомственной принадлежности и форм собственности, осуществление которых может оказать воздействие на окружающую природную среду в пределах территории двух и более субъектов Российской Федерации, в том числе материалы по созданию гражданами или юридическими лицами Российской Федерации с участием иностранных граждан или иностранных юридических лиц организаций, объем иностранных инвестиций, в которые превышает пятьсот тысяч долларов;

- ТЭО и проекты хозяйственной деятельности, которая может оказывать воздействие на окружающую природную среду сопредельных государств, или для осуществления которой необходимо использование общих с сопредельными государствами природных объектов, или которая затрагивает интересы сопредельных государств, определенные «Конвенцией об оценке воздействия на ОС в трансграничном контексте»;

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

- проекты международных договоров;

- документация, обосновывающая соглашения о разделе продукции и концессионные договоры, а также другие договоры, предусматривающие использование природных ресурсов и (или) отходов производства, находящихся в ведении Российской Федерации;

- материалы обоснования лицензий на осуществление деятельности, способной оказать воздействие на ОПС, выдача которых относится в соответствии с законодательством Российской Федерации к компетенции федеральных органов исполнительной власти;

- проекты технической документации на новые технику, технологию, материалы, вещества, сертифицируемые товары и услуги, которые входят в перечень, утверждаемый федеральным специально уполномоченным государственным органом в области ЭЭ, в том числе на закупаемые за рубежом товары;

- материалы комплексного экологического обследования участков территорий, обосновывающие придание этим территориям правового статуса особо охраняемых природных территорий федерального значения, зоны экологического бедствия или зоны чрезвычайной экологической ситуации, а также программы реабилитации этих территорий;

- проекты схем охраны и использования водных, лесных, земельных и других природных ресурсов, находящихся в ведении Российской Федерации;

- документация на изменение функционального статуса, вида и характера использования территорий федерального значения, в том числе материалы, обосновывающие перевод лесных земель в нелесные;

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

- объекты ГЭЭ, приведенные в настоящей статье и ранее получившие положительное заключение государственной ЭЭ, в случае:

1. доработки объекта ЭЭ по замечаниям проведенной ранее государственной экологической экспертизы;

2. изменения условий природопользования специально уполномоченным государственным органом в области охраны окружающей природной среды;

3. реализации объекта ГЭЭ с отступлениями от документации, получившей положительное заключение ГЭЭ, и (или) в случае внесения изменений в указанную документацию;

4. истечения срока действия положительного заключения ГЭЭ;

5. внесения в проектную и иную документацию изменений после получения положительного заключения ГЭЭ.

Объекты ГЭЭ уровня субъектов Российской Федерации (ст. 12).

Обязательной ГЭЭ, проводимой на уровне субъектов Российской Федерации, подлежат:

- проекты нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, реализация которых может привести к негативному воздействию на ОПС, нормативно-технических и инструктивно-методических документов, утверждаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации и регламентирующих хозяйственную деятельность, в том числе использование природных ресурсов и охрану ОПС, и иную деятельность;

- материалы, предшествующие разработке прогнозов развития и размещения производительных сил на территории субъектов Российской Федерации, в том числе:

- проекты комплексных и целевых социально-экономических, научно-технических и иных программ субъектов Российской Федерации, при реализации которых может быть оказано воздействие на ОПС;

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

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

- проекты территориальных комплексных схем охраны природы и природопользования;

- проекты инвестиционных программ субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

- материалы комплексного экологического обследования участков территорий, находящихся в пределах территории субъекта Российской Федерации, для последующего придания им правового статуса особо охраняемых природных территорий субъектов Российской Федерации и местного значения;

- документация, обосновывающая соглашения о разделе продукции и концессионные договоры, а также другие договоры, предусматривающие использование природных ресурсов и (или) отходов производства, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

- все виды градостроительной документации, в том числе:

1. схемы и проекты районной планировки административно-территориальных образований;

2. генеральные планы городов, других поселений и их систем;

3. проекты городской и поселковой административной черты, а также сельских поселений;

4. генеральные планы территорий, подведомственных органам местного самоуправления, а

также селитебных, промышленных, рекреационных и других функциональных зон;

5. проекты детальной планировки общественного центра, жилых районов, магистралей

городов;

6. проекты застройки кварталов и участков городов и других поселений;

7. проекты рекультивации земель, нарушенных в результате геологоразведочных,

добычных, взрывных и иных видов работ;

8. технико-экономические обоснования и проекты строительства, реконструкции, расширения, технического перевооружения, консервации и ликвидации организаций и иных объектов хозяйственной деятельности независимо от их сметной стоимости, ведомственной принадлежности и форм собственности, расположенных на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, за исключением объектов хозяйственной деятельности, находящихся в ведении Российской Федерации, в том числе материалы по созданию гражданами или юридическими лицами Российской Федерации с участием иностранных граждан или иностранных юридических лиц организаций, объем иностранных инвестиций в которые не превышает пятисот тысяч долларов;

9. документация, обосновывающая соглашения о разделе продукции с субъектами предпринимательской деятельности при пользовании участками недр регионального и местного значения;

10. проекты схем охраны и использования водных, лесных, земельных и других природных ресурсов, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации, иная проектная документация в этой области, в том числе проекты лесоустройства, землепользования, охотоустройства;

11. материалы, обосновывающие получение лицензий на осуществление деятельности, способной оказать воздействие на окружающую природную среду, выдача которых не относится к компетенции федеральных органов исполнительной власти;

12. иные виды документации, которая обосновывает хозяйственную и иную деятельность и реализация которой способна оказать прямое или косвенное воздействие на окружающую природную среду в пределах территории субъекта Российской Федерации;

13. объекты государственной экологической экспертизы, приведенные в настоящей статье и ранее получившие положительное заключение государственной экологической экспертизы, в случае:

- доработки объектов ГЭЭ по замечаниям проведенной ранее ГЭЭ;

- изменения условий природопользования специально уполномоченным на то государственным органом в области охраны ОПС;
- реализации объекта ГЭЭ с отступлениями от документации, получившей положительное заключение ГЭЭ, и (или) в случае внесения изменений в указанную документацию;
- истечения срока действия положительного заключения ГЭЭ;
- внесения изменений в документацию после получения положительного заключения ГЭЭ.

ГЭЭ организуется и проводится специально уполномоченными государственными органами в области ЭЭ в порядке, установленном настоящим Федеральным законом и нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Проведение общественной экологической экспертизы. В ст. 20 Закона «Об экологической экспертизе» дается следующее понятие ОЭЭ «Общественная экологическая экспертиза организуется и проводится по инициативе граждан и общественных организаций (объединений), а также по инициативе органов местного самоуправления общественными организациями (объединениями), основным направлением деятельности которых в соответствии с их уставами является охрана ОПС, в том числе организация и проведение ЭЭ, и которые зарегистрированы в порядке, установленном законодательством Российской Федерации».

ОЭЭ может проводиться в отношении объектов, указанных в ст. 11 и 12 Закона «Об экологической экспертизе», за исключением объектов ЭЭ, сведения о которых составляют государственную, коммерческую и (или) иную охраняемую законом тайну.

ОЭЭ проводится до проведения ГЭЭ или одновременно с ней. ОЭЭ может проводиться независимо от проведения государственной экологической экспертизы тех же объектов экологической экспертизы.

Общественные организации (объединения), осуществляющие общественную экологическую экспертизу в установленном настоящим Федеральным законом порядке, имеют право:

- получать от заказчика документацию, подлежащую ЭЭ, в объеме, установленном в пункте 1 статьи 14 настоящего Федерального закона;
- знакомиться с нормативно-технической документацией, устанавливающей требования к проведению ГЭЭ;
- участвовать в качестве наблюдателей через своих представителей в заседаниях экспертных комиссий ГЭЭ и участвовать в проводимом ими обсуждении заключений ОЭЭ.

Заключение общественной экспертизы не имеет прямой юридической силы, оно является лишь одним из документов, рассматриваемых в процессе государственной экспертизы.

Как видно из определения ОЭЭ, для проведения общественной экологической экспертизы необходимо наличие зарегистрированной общественной организации, устав которой предусматривает возможность проведения общественной экологической экспертизы. Если организация не зарегистрирована или не имеет необходимого пункта в уставе, то для того, чтобы организовать экспертизу, ей придется пройти регистрацию в установленном порядке, дополнить устав или объединить свои усилия с другой общественной организацией, устав которой предусматривает возможность осуществлять соответствующую деятельность. Особо отметим, что Закон не требует от общественной организации никакой специальной лицензии на право проведения общественной экологической экспертизы.

ОЭЭ должна быть официально зарегистрирована. Порядок регистрации общественной экологической экспертизы определяется статьей 23 Закона. Регистрация осуществляется в органах местного самоуправления (городской или районной администрации) на основании заявления от общественной организации (объединения), организующего общественную экологическую экспертизу.

Заключение ОЭЭ направляется специально уполномоченным государственным органам в области ЭЭ, осуществляющим ГЭЭ, заказчику документации, подлежащей ОЭЭ, органам, принимающим решение о реализации объектов ЭЭ, органам местного самоуправления и может передаваться другим заинтересованным лицам.

Заключение ОЭЭ приобретает юридическую силу после утверждения его специально уполномоченным государственным органом в области ЭЭ.

Заключения ОЭЭ могут публиковаться в средствах массовой информации, передаваться органам местного самоуправления, органам ГЭЭ, заказчикам документации, подлежащей ОЭЭ, и другим заинтересованным лицам.

Финансирование ОЭЭ осуществляется за счет собственных средств общественных организаций/объединений, организующих и проводящих эту экспертизу (ст. 29). Источниками необходимых средств могут стать внебюджетные экологические фонды, добровольные пожертвования, гранты благотворительных организаций.

Контрольные вопросы.

1. Что такое экологическое право и каковы его основные источники?
2. Какова государственная система управления охраной окружающей природной среды в России?
3. Какова роль общественных организаций в системе экологического контроля?
4. Каковы экологические права и обязанности граждан?
5. Какова юридическая ответственность за экологические правонарушения?
6. Назовите основные источники экологического права, образующие экологическое законодательство Российской Федерации.
7. Какие существуют законы Российской Федерации, направленные на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов? Что каждый из них регулирует?
8. Какие государственные органы осуществляют управление, контроль и надзор в области охраны окружающей природной среды?
9. Каковы формы управления природопользованием?
- 10.

Тестовые задания

1. _____ - совокупность эколого-правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере взаимодействия общества и природы.
2. _____ - совокупность закрепленных в международных актах, Конституции РФ, специальном экологическом и смежном с ним законодательстве прав индивида, т.е. человека и гражданина, реализуемых в процессе взаимодействия с окружающей средой и обеспечивающих удовлетворение его основных потребностей в этой сфере
3. **Центральным органом федеральной исполнительной власти в области охраны окружающей среды является:**
 - а) Государственный комитет по охране окружающей среды;
 - б) Федеральная служба России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды;
 - в) Федеральная служба России по охране окружающей среды.
4. **Федеральный закон Российской Федерации об охране окружающей среды был принят:**
 - а) в 2002 году;
 - б) 1993 году;
 - в) 1997 году;
 - г) 2001 году.
5. **Природоохранительное право обеспечивает:**
 - а) регулирование общественных отношений по рациональному использованию природных ресурсов;
 - б) регулирование общественных отношений по сохранению, воспроизводству, изучению и оздоровлению окружающей природной среды;
 - в) внесение редких и исчезающих видов живых организмов в Красные книги.
6. **К источникам экологического права относятся:**
 - а) все нормативные акты, регулирующие рациональное использование и охрану природных объектов, ресурсов и комплексов;
 - б) все международные акты, регулирующие экологические вопросы межгосударственного уровня;
 - в) все нормативные акты, регулирующие социально-экономическое развитие;
 - г) решения и постановления экологических общественных организаций.
7. **Экологический контроль - это:**
 - а) элемент механизма управления качеством окружающей природной среды;
 - б) механизм наказания за нарушения природоохранного законодательства;
 - в) проявление экологических функций общества;

г) элемент государственного регулирования экономического развития.

8. Источниками экологического права, образующими экологическое законодательство, являются (несколько ответов):

- а) кадастры природных ресурсов;
- б) Семейный кодекс РФ;
- в) указы и распоряжения Президента РФ;
- г) Конституция РФ;
- д) нормативные акты министерств и ведомств;
- е) экологические нормативы и стандарты.

9. Экологическое правонарушение - это:

- а) противоправное деяние, нарушающее природоохранное законодательство и причиняющее вред окружающей природной среде и здоровью человека;
- б) система мер, направленная на защиту жизненно важных интересов человека от неблагоприятного воздействия окружающей среды;
- в) нарушение строго целевого использования природных объектов.

10. Основанием прекращения экологических правоотношений является:

- а) отказ от использования природного ресурса;
- б) рациональное использование природного ресурса;
- в) соблюдение пунктов договора об использовании природного ресурса;
- г) своевременная уплата сборов за природные ресурсы.

11. Иски о компенсации вреда окружающей среде, причиненного нарушением экологического законодательства, могут быть предъявлены:

- а) в течение 3 лет;
- б) 10 лет;
- в) 15 лет;
- г) 20 лет.

12. Определите статьи Конституции РФ, закрепляющие право каждого человека на благоприятную окружающую среду:

- а) 24;
- б) 30;
- в) 42;
- г) 36.

13. За совершение экологических проступков к административной ответственности не могут привлекаться:

- а) физические лица;
- б) юридические лица;
- в) представительные органы юридического лица;
- г) органы местного самоуправления.

14. Административная и уголовная ответственность за экологические правонарушения (преступления) наступает:

- а) с 14 лет;
- б) 16 лет;
- в) 18 лет;
- г) 20 лет.