Государственный экологический мониторинг Экологический контроль и экологический аудит

§1 . Мониторинг окружающей среды: понятие и виды

§2 . Понятие и объекты экологического контроля

§3 . Государственный экологический контроль

§4 . Оценка воздействия на окружающую среду

§1 . Мониторинг окружающей среды: понятие и виды

Мониторинг - это систематическое наблюдение за состоянием окружающей среды. Мониторинг имеет свои задачи:

- наблюдение за состоянием окружающей природной среды и отдельных природных объектов, за происходящими в ней физическими, химическими, биологическими процессами, за уровнем загрязнения почв, атмосферного воздуха, водных объектов, последствиями его влияния на растительный и животный мир, здоровье человека;

- обобщение и оценку полученной информации о состоянии окружающей природной среды;

- прогнозирование изменений состояния окружающей природной среды с целью предупреждения его отрицательных экологических последствий;

- обеспечение информацией о состоянии и изменениях окружающей природной среды заинтересованных организаций и населения.

В зависимости от объектов экологического мониторинга он подразделяется на общий - мониторинг окружающей природной среды, и отраслевой - мониторинг природных объектов.

Порядок организации и проведения государственного экологического мониторинга регулируется федеральными законами (Законом РСФСР «Об охране окружающей природной среды», Лесным, Водным, Земельным кодексами, законами о недрах, о животном мире и т. д.) и другими актами экологического законодательства.

Организационной основой государственного экологического мониторинга является федеральная служба России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды. В структуру этого органа входят подразделения различного уровня, на которые возложены функции по проведению экологического мониторинга: посты и станции наблюдения, осуществляющие сбор информации об окружающей природной среде; территориальные, региональные центры наблюдения, научноисследовательские учреждения, которые проводят анализ и оценку полученных данных, разрабатывают прогнозы.

Компетенция Росгидромета охватывает мониторинг поверхностных пресных вод и

морской среды, почв, атмосферного воздуха, околоземного пространства и др. Отраслевой мониторинг осуществляется специально

уполномоченными органами государственного экологического управления по отдельным видам природных ресурсов.

Мониторинг земель - система наблюдения за состоянием земельного фонда для своевременного выявления изменений, их оценки, предупреждения и устранения последствий негативных процессов
Мониторинг лесов - система наблюдений, оценки и прогноза состояния и динамики лесного фонда (ст. 69 Лесного кодекса РФ). Его осуществление возложено на Федеральную службу лесного хозяйства России.

Мониторинг водных объектов - система регулярных наблюдений за гидрологическими, гидрогеологическими и гидрогеохимическими показателями их состояния, обеспечивающая сбор, передачу и обработку полученной информации в целях своевременного выявления негативных процессов, прогнозирования их развития, предотвращения вредных последствий и определения степени эффективности осуществляемых водоохраных мероприятий. Мониторинг объектов животного мира - система регулярных наблюдений за распространением, численностью, физическим состоянием объектов животного мира, структурой, качеством и площадью среды их обитания (ст. 15 Федерального Закона «О животном мире»). Этот мониторинг осуществляется органами Министерства сельского хозяйства РФ, Государственного комитета РФ по рыболовству, Рослесхоза и др.

В осуществлении государственного экологического мониторинга принимает участие и ряд других органов специального управления в пределах своей компетенции - Государственная санитарно-эпидемиологическая служба, Госатомнадзор и др.

Мониторинги отдельных природных ресурсов (отраслевые) являются составными частями системы государственного мониторинга окружающей природной среды. Общее руководство созданием и функционированием единой государственной системы экологического мониторинга осуществляет в установленном порядке Госкомэкология России (п. 7 Положения о Государственном комитете РФ по охране окружающей среды).

§2. Понятие и объекты экологического контроля

Экологический контроль представляет собой одну из основных функций государственного экологического управления. Его конечной целью является поддержание благоприятного качества окружающей природной среды посредством обеспечения выполнения экологических правил и норм всеми субъектами, деятельность которых связана с использованием природных ресурсов или влияет на состояние окружающей природной среды.

Исходя из задач экологического контроля, предусмотренных ФЗ «Об охране окружающей среды», можно определить его как совокупность государственных и общественных мероприятий по наблюдению за состоянием природной среды и ее изменением под влиянием хозяйственной и иной деятельности, проверке соблюдения экологических требований предприятиями, организациями, учреждениями, должностными лицами и гражданами.

Объектами экологического контроля являются:

- природная среда, ее состояние и изменения;
- деятельность по выполнению обязательных планов и мероприятий по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей природной среды;
- соблюдение законодательства, правил и нормативов в области природопользования и охраны окружающей природной среды.

В процессе осуществления экологического контроля применяются разнообразные методы: наблюдение за состоянием окружающей природной среды; сбор, анализ и обобщение информации; проверка выполнения экологических правил и норм; проведение экологической экспертизы; предупреждение и пресечение экологических правонарушений; принятие мер для возмещения экологического вреда, привлечения виновных лиц административной и уголовной ответственности и др.

§3. Государственный экологический контроль

Государственный экологический контроль представляет собой один из видов административно-управленческой деятельности и предполагает в отличие от мониторинга не только сбор и анализ необходимой информации, но и проверку соблюдения экологических требований и нормативов субъектами природопользования, выявление нарушений экологического законодательства. Он носит надведомственный характер и включает в свою систему органы общей и специальной компетенции, осуществляющие управление в сфере

использования природных ресурсов и охраны окружающей среда. Особое место среди них занимают специальные природоохранные инспекции - государственная лесная охрана, охотничья инспекция, рыбоохрана, государственная санитарноэпидемиологическая служба и др.

Организация и проведение государственного экологического контроля и обеспечение межотраслевой координации деятельности государственных органов в этой сфере возложены на Государственный комитет РФ по охране окружающей природной среды.

Должностные лица органов государственного экологического контроля в соответствии с их полномочиями имеют право в установленном порядке:

- посещать предприятия, организации и учреждения независимо от их форм собственности и подчинения, знакомиться с документами и иными материалами, необходимыми для выполнения их служебных обязанностей;

- проверять работу очистных сооружений, средств их контроля, соблюдение нормативов качества окружающей природной среды, природоохрательного законодательства, выполнение планов и мероприятий по охране окружающей природной среды;

- выдавать разрешения на право выброса, сброса, размещения вредных веществ;

- устанавливать по согласованию с органами санитарно-эпидемиологического надзора нормативы выбросов и сбросов вредных веществ стационарными источниками загрязнения окружающей природной среды;

- назначать государственную экологическую экспертизу, обеспечивать контроль за выполнением ее заключения;

- требовать устранения выявленных недостатков, давать в пределах предоставленных прав указания или заключения по размещению, проектированию, строительству, вводу в эксплуатацию и эксплуатации объектов;

- привлекать в установленном порядке виновных лиц к административной ответственности, направлять материалы о привлечении их к дисциплинарной и уголовной ответственности, предъявлять иски в суд (арбитражный суд) о возмещении вреда, причиненного окружающей природной среде или здоровью человека экологическими правонарушениями;

- принимать решения об ограничении, приостановлении, прекращении работы предприятий и любой деятельности, причиняющей вред окружающей природной среде и здоровью человека.

Решения государственных органов экологического контроля могут

быть обжалованы в суд.

Производственный контроль осуществляется службой предприятий, организаций и учреждений (должностными лицами, лабораториями, отделами и т. д. по охране окружающей среды), деятельность которых связана с использованием природных ресурсов или оказывает влияние на окружающую природную среду. Задача производственного экологического контроля - проверка выполнения планов и мероприятий по охране природы и оздоровлению окружающей среды, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, соблюдения нормативов качества окружающей природной среды, выполнения требований экологического законодательства на конкретном предприятии, в организации, учреждении. Он может выражаться в контроле за выбросами загрязняющих веществ, за выделением и освоением средств на природоохранные мероприятия, за работой очистных сооружений и т. д.

В рамках общественного контроля граждане и их организации, общественные объединения и экологические движения могут самостоятельно или совместно с государственными органами участвовать в реализации экологических мероприятий, проверке выполнения требований экологического законодательства предприятиями, организациями, учреждениями, должностными лицами и гражданами, выявлении и пресечении экологических правонарушений. В охране окружающей природной среды принимают участие различные массовые общественные организации (профсоюзные, молодежные и др.), а также специализированные экологические формирования (общества охраны природы, экологические партии и др.). Расширяется деятельность экологических движений, объединяющих граждан в защиту отдельных природных объектов и комплексов, в связи с решением зональных экологических проблем (охраной озера Байкал, реки Волги и др.).

Важное звено экологического контроля - экологическая экспертиза, а также предшествующая ей оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС), которые образуют взаимосвязанный комплекс средств, обеспечивающих предупреждение экологически вредной деятельности и учет экологических требований на стадии принятия хозяйственных и иных решений.

§4. Оценка воздействия на окружающую среду

Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) - процедура учета экологических требований законодательства РФ при подготовке и

принятии решений о социально-экономическом развитии общества. Она организуется и осуществляется с целью выявления и принятия необходимых и достаточных мер по предупреждению возможных неприемлемых для общества экологических и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий реализации хозяйственной и другой деятельности.

Оценка воздействия на окружающую среду проводится при подготовке следующих видов обосновывающей документации:

- концепций, программ (в том числе инвестиционных) и планов отраслевого и территориального социально-экономического развития;
- схем комплексного использования и охраны природных ресурсов;
- градостроительной документации (генеральных планов городов, проектов и схем детальной планировки и т. д.);
- документации по созданию новой техники, технологии, материалов и веществ;
- предпроектных обоснований инвестиций в строительство, техникоэкономических обоснований и проектов строительства новых, реконструкции и расширения действующих хозяйственных и иных объектов и комплексов (п. 2.1 Положения).

При подготовке документации, обосновывающей развитие ряда объектов и видов хозяйственной и иной деятельности, проведение ОВОС является обязательным. Перечень таких видов и объектов приводится в приложении к Положению об оценке воздействия на окружающую среду в РФ. Целесообразность проведения ОВОС по остальным видам и объектам деятельности определяется органами исполнительной власти субъектов РФ по представлению органов по охране окружающей природной среды. Результатом проведения ОВОС является вывод о допустимости воздействия намечаемой им деятельности на окружающую среду. Обосновывающая документация по реализации видов и объектов хозяйственной деятельности, содержащая результаты проведения ОВОС, представляется на государственную экологическую экспертизу.

Экологическая экспертиза - это установление соответствия намечаемой хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям и определение допустимости реализации объекта экологической экспертизы в целях предупреждения возможных неблагоприятных воздействий этой деятельности на окружающую природную среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий реализации объекта экологической экспертизы (ст. 1 Федерального Закона «Об экологической экспертизе»).

Таким образом, сущность экологической экспертизы заключается в

предварительной (на стадии принятия решения и разработки проекта) проверке соответствия хозяйственной деятельности экологическим требованиям, а ее цель - в предупреждении вредных экологических и иных последствий такой деятельности.

Правовой основой экологической экспертизы являются Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды», Федеральный Закон «Об экологической экспертизе», Положение о порядке проведения государственной экологической экспертизы, утвержденное

Постановлением Правительства РФ от 11 июня 1996 г. № 698.

В зависимости от порядка организации и проведения экологическая экспертиза делится на два вида: государственная и общественная.

Государственная экологическая экспертиза организуется и проводится специально уполномоченными государственными органами. Исключительное право на ее проведение и соответствующие функции принадлежат Государственному комитету РФ по охране окружающей среды и его территориальным органам (ст. 13 Федерального Закона «Об экологической экспертизе», п. 6 Положения о Государственном комитете РФ по охране окружающей среды). Они наделены правом назначать экологическую экспертизу и контролировать выполнение ее требований. Государственная экологическая экспертиза может проводиться на двух уровнях - федеральном и субъектов РФ.

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 окружающей среды, в том числе проведение экологической экспертизы.

Проведение государственной экологической экспертизы является обязательным в установленных законом случаях, а общественная экологическая экспертиза осуществляется в инициативном порядке. При этом общественная экологическая экспертиза может проводиться до государственной или одновременно с ней.

Участниками (субъектами) государственной экологической экспертизы выступают:

- специально уполномоченный государственный орган, организующий проведение экспертизы (орган системы Госкомэкологии России);

- экспертная комиссия (эксперты), формируемая специально уполномоченным органом по проведению экспертизы;

- заказчик документации, подлежащей экспертизе, - предприятие, организация, учреждение, в отношении объектов которого должна проводиться экологическая экспертиза.

Объектами экологической экспертизы могут быть принимаемые хозяйственные и иные решения; деятельность, оказывающая воздействие на окружающую природную среду, а также ее результаты.

Так, обязательной государственной экологической экспертизе, проводимой на федеральном уровне, подлежат:

- проекты правовых актов РФ, реализация которых может привести к негативным воздействиям на окружающую природную среду;

- проекты комплексных и целевых федеральных программ;

- проекты генеральных планов развития территорий свободных экономических зон и территорий с особым режимом природопользования;

- проекты схем развития отраслей народного хозяйства;

- проекты генеральных схем расселения, природопользования и территориальной организации производительных сил РФ;

- проекты инвестиционных программ;

- проекты комплексных схем охраны природы;

- технико-экономические обоснования и проекты строительства, реконструкции, расширения, технического перевооружения, консервации и ликвидации объектов хозяйственной деятельности;

- проекты международных договоров;

- договоры, предусматривающие использование природных ресурсов;

- материалы обоснования лицензий на осуществление деятельности, способной оказывать воздействие на окружающую природную среду;

- проекты технической документации на новые технику, технологию, материалы, вещества, сертифицируемые товары и услуги;

- проекты схем охраны и использования водных, лесных, земельных и других природных ресурсов, создания особо охраняемых природных территорий;

- иные виды документации.

Экологическая экспертиза основывается на принципах:

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

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

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

- обязательности учета требований экологической безопасности при проведении экологической экспертизы;
- достоверности и полноты информации, представляемой на экологическую экспертизу;
- независимости экспертов при осуществлении ими своих полномочий;
- научной обоснованности, объективности и законности заключений экологической экспертизы;
- гласности, участия общественных организаций, учета общественного мнения;
- ответственности участников экологической экспертизы и заинтересованных лиц за организацию, проведение, качество экологической экспертизы.

Стадии экспертного процесса подробно урегулированы законодательством. Его результатом становится заключение

экологической экспертизы - документ, подготовленный экспертной комиссией, который содержит обоснованные выводы о допустимости воздействия на окружающую природную среду хозяйственной и иной деятельности и о возможности реализации объекта экологической экспертизы.

Заключение экспертной комиссии подлежит утверждению специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы, после чего оно приобретает статус заключения государственной экологической экспертизы. Аналогичный порядок утверждения предусмотрен законом и для заключения общественной экологической экспертизы.

Заключение экологической экспертизы может быть положительным или отрицательным. Положительное заключение является одним из обязательных условий финансирования и реализации объекта экологической экспертизы. Правовым последствием отрицательного заключения будет запрет реализации объекта экологической экспертизы.

Заключение экологической экспертизы может быть оспорено в судебном порядке.