

Лекция 1

Общие сведения о видах надзора и контроля в сфере безопасности

**Промышленная безопасность,
промышленная безопасность
опасных производственных
объектов — состояние
защищённости жизненно важных
интересов личности и общества от
аварий на опасных
производственных объектах и
последствий указанных аварий.**

В качестве основных прав граждан Конституция РФ закрепила право на охрану здоровья (ст. 41) и право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены (ст. 37). Не менее важны и другие права в самой распространенной сфере человеческих отношений - сфере труда.

Для обеспечения правопорядка действует целая система органов, осуществляющих надзор и контроль за соблюдением законодательства в этой области. Цель этих органов состоит в том, чтобы прежде всего не допустить нарушений.

Понятие надзора и контроля

выделяют следующие виды
деятельности государственных органов:

- контроль
- надзор
- контрольно-надзорная деятельность

***Контроль – это сравнение
фактических***

процессов и явлений, происходящих в
контролируемой сфере деятельности, с
установленными требованиями

***Надзор – это систематическое,
целевое***

наблюдение за исполнением и
соблюдением

поднадзорным субъектом обязательных
требований в установленной сфере
деятельности.

Сущность контроля - проверка соответствия результатов заданным параметрам, целям. Уполномоченные органы и лица выясняют, соответствует ли деятельность подконтрольных объектов предписаниям и нормативным правовым актам и непосредственно принимают меры по устранению «отклонений» и привлечения виновных к ответственности.

Сущность надзора - в обеспечении законности и правопорядка путем выявления и устранения допущенных нарушений закона, а также в их предупреждении.

Основанная на законе деятельность специально уполномоченных субъектов, направляется на предупреждение, выявление и пресечение нарушений закона в целях обеспечения верховенства закона, обеспечения конституционных прав и свобод граждан и охраняемых законом интересов общества и государства.

Надзор в отличие от контроля не содержит административных функций.

Вмешательство в оперативную
деятельность подконтрольного органа и
право самостоятельно привлекать
виновных к правовой ответственности
является основным отличием контроля
от надзора.

разграничения контроля от надзора:

- отсутствуют отношения непосредственной подчиненности (подведомственности) между органом, который осуществляет надзорную деятельность, и наблюдаемым субъектом;
- надзорный орган не имеет права на оперативную административно-хозяйственную и иную деятельность, а также издавать распоряжения о необходимости устранения выявленных нарушений;

- орган, осуществляющий надзорную деятельность, не вправе отменять незаконный правовой акт, применять меры дисциплинарной ответственности к определенным лицам;
- в процессе осуществления контроля может проверяться целесообразность и эффективность совершенных мер, а при осуществлении надзора – только законность совершенных управленческих действий или принятых нормативных правовых актов;

- субъекты контрольной деятельности имеют право оперативного вмешательства в осуществляемую деятельность, а надзорный орган вправе лишь констатировать выявлены нарушения требований законности

Отличительные признаки контрольной деятельности

- фактическое исполнение нормативных актов;
- выявляет и устраняет нарушения;
- органы, осуществляющие контрольную деятельность наделены административными полномочиями право вмешательства в оперативно хозяйственную деятельность контролируемой организации

Отличительные признаки надзорной деятельности

- обеспечивает законность соблюдения нормативных актов
- органы, осуществляющие надзорную деятельность не наделены административными полномочиями
- не вмешиваются в оперативно-хозяйственную деятельность

- Надзорные функции осуществляют преимущественно государственные органы; тогда как контроль в большей мере связан с общественными функциями профсоюзов, хотя в законодательстве термин «контроль» применяется и в отношении государственных органов

- Органы надзора, обладая определенными властными полномочиями, вправе не только проводить соответствующие проверки на поднадзорных и подконтрольных объектах, но и давать работодателю обязательные юридические указания об устранении выявленных нарушений или воздержании от принятия тех или иных решений. Неисполнение этих указаний влечет определенные правовые последствия: решения работодателя признаются недействительными, нарушенные права работника подлежат восстановлению, а виновные должностные лица привлекаются к ответственности.

Российское административное право выделяет два вида контрольной деятельности – контроль и надзор.

Под **экологическим контролем** понимается деятельность уполномоченных субъектов по проверке соблюдения и исполнения требований экологического законодательства.

Экологический контроль — это комплекс мероприятий, включающих в себя наблюдение за состоянием окружающей природной среды, информирование населения о состоянии и факторах, влияющих на природную среду, проверку соблюдения экологического законодательства природопользователями и привлечение виновных лиц к административной ответственности.

Административный надзор представляет собой специфическую разновидность государственного контроля. Суть его состоит в наблюдении за исполнением действующих в сфере управления природоохранных правил. Надзор проводится в отношении органов исполнительной власти, предприятий, общественных формирований и граждан.

При этом некоторые государственные органы осуществляют одновременно и контроль, и надзор. Различие между этими видами деятельности уловить трудно. В соответствии с Федеральным законом Российской Федерации от 26.06.2008 №102-ФЗ "Об обеспечении единства измерений" таким органом является Государственная метрологическая служба Росстандарта. Государственный метрологический контроль и надзор имеют целью проверку соблюдения метрологических правил и норм, которые распространяются, в частности, и на охрану окружающей среды (ст. 12 Федерального закона "Об обеспечении единства измерений").

Федеральный закон «Об охране окружающей среды», закрепляя проведение экологического контроля в области охраны окружающей среды, предусматривает

следующие цели:

- Исполнение законодательства в области охраны окружающей среды
- Соблюдение требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды
- Обеспечение экологической безопасности

Экологический контроль как правовая мера выполняет ряд функций – **предупредительную, информационную и карательную.**

Предупредительная функция заключается в том, что субъекты экологического контроля, зная о возможной проверке соблюдения ими правовых экологических требований, заинтересованы в выполнении законодательства и предупреждении нарушений.

Информационная функция связана с тем, что в процессе контроля соответствующие органы и лица собирают разнообразную информацию о природоохранительной деятельности подконтрольных и поднадзорных объектов.

Карательная функция проявляется в применении к нарушителям правовых экологических требований предусмотренных законодательством санкций по результатам соответствующих проверок. В природоохранительной практике России выделяются следующие виды экологического контроля: государственный, ведомственный, производственный, общественный. Критериями такой классификации являются субъект, от имени которого проводится контроль, и сфера действия контроля.

Виды экологического контроля

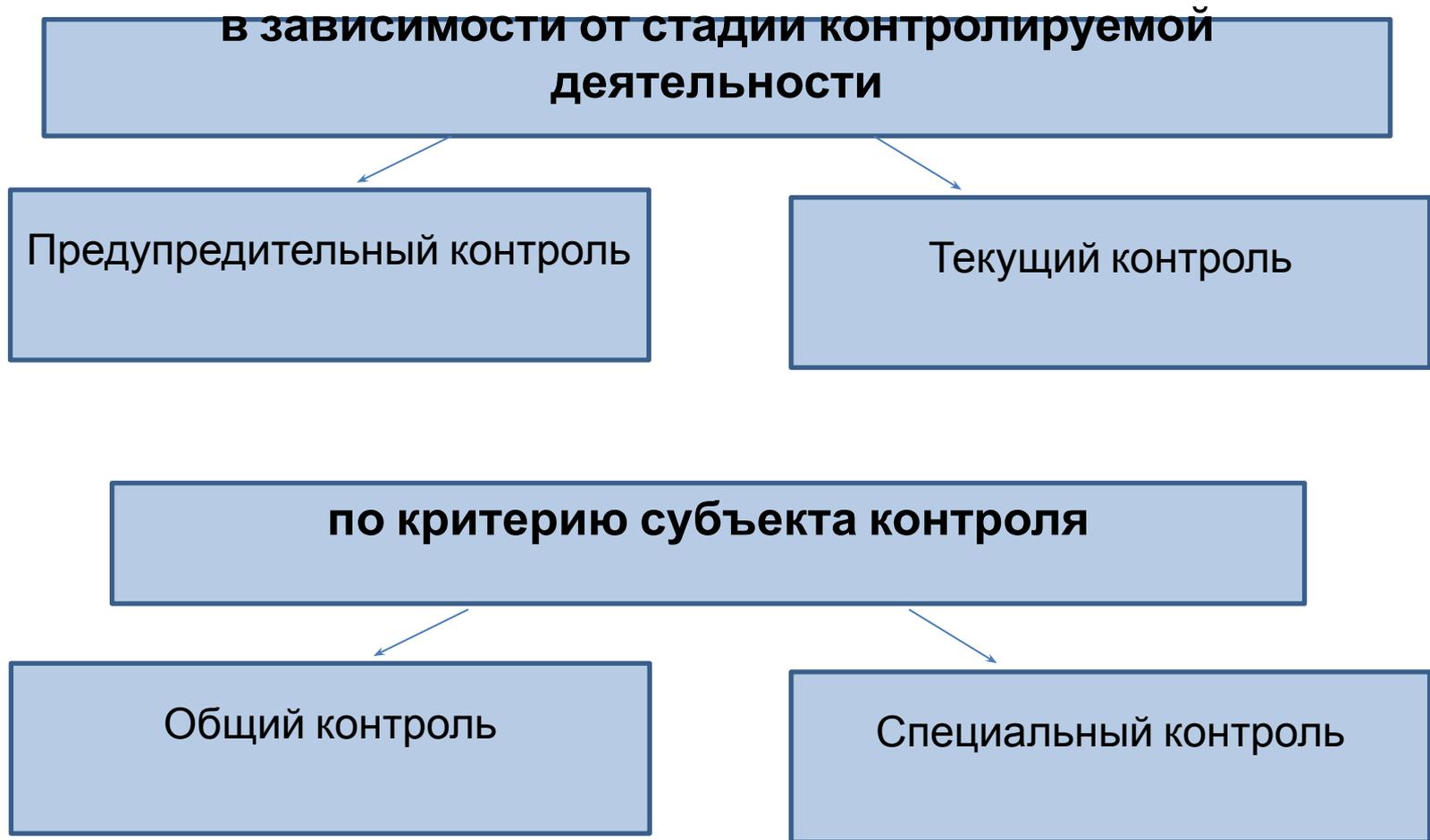
- 1) государственный экологический контроль
- 2) общественный экологический контроль
- 3) производственный экологический контроль
- 4) ведомственный экологический контроль

Государственный экологический контроль

выполняется установленными законом "Об обеспечении единства измерений" должностными лицами и органами государственного экологического контроля. Этот закон также определяет полномочия этих лиц и органов, к которым относится право:

- посещать предприятия, учреждения и организации независимо от форм собственности и подчинения и знакомиться с документами, необходимыми для исполнения служебных обязанностей;
- проверять работу очистных сооружений и установок, а также установленных природоохранных требований и нормативов;
- устанавливать нормативы и давать разрешения на сборы и выбросы вредных веществ;
- назначать государственную экологическую экспертизу;
- требовать устранения выявленных недостатков, привлекать виновных лиц к административной ответственности, направлять материалы о привлечении этих лиц к административной, дисциплинарной или уголовной ответственности, предъявлять иски в суд или арбитражный суд о возмещении вреда, причиненного окружающей среде и здоровью граждан;
- принимать решения об ограничении, приостановлении, прекращении функционирования любых предприятий и объектов, а также видов деятельности в случае нарушения экологических требований.

Виды государственного контроля



- Для решения круга задач, установленных действующим законодательством в рамках экологического контроля, потребовалось объединение усилий ряда государственных органов на разных уровнях представительной и исполнительной власти, а также органов местного самоуправления. В зависимости от места и назначения этих органов в системе государственного управления их функции в части осуществления экологического контроля могут быть либо общей компетенцией, либо носить специализированный, отраслевой характер.
- Общеэкологический контроль относится к компетенции высших звеньев государственной системы управления, которые наряду с другими функциями осуществляют функции государственного управления и контроля в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов. На федеральном уровне – это контрольное управление администрации Президента и Правительство РФ, на региональном уровне – соответствующие органы представительной и исполнительной власти субъектов Федерации.

- Действующее законодательство предоставляет федеральным органам власти право не только осуществлять государственный контроль за рациональным использованием и охраной природных ресурсов, но и устанавливать порядок его проведения. К компетенции субъектов Федерации отнесено осуществление государственного экологического контроля.

Государственный общий экологический контроль

Хотя государственный экологический контроль осуществляется преимущественно в системе органов исполнительной власти, федеральное Собрание РФ, представительные органы субъектов РФ также обладают рядом имеющих отношение к охране окружающей среды контрольных полномочий, предусмотренных Конституцией России, конституциями (уставами) субъектов РФ. Контроль органов представительной власти проводится с соблюдением ст.10 Конституции РФ о самостоятельности органов всех трех ветвей власти.

Государственный общий экологический контроль

На федеральном уровне контрольные полномочия принадлежат главным образом Государственной Думе. Они проявляются в том, что Дума дает согласие Президенту РФ на назначение Председателя Правительства России и решает вопрос о доверии Правительству РФ. Весьма значимым может быть контроль Государственной Думы за деятельностью Правительства РФ при формировании бюджета. В соответствии с Законом «Об охране окружающей природной среды» финансирование природоохранных мероприятий должно предусматриваться в государственном бюджете отдельной строкой.

Государственный общий экологический контроль

- Контрольные полномочия представительных органов субъектов РФ, как правило, шире федеральных. Так, согласно конституциям республик Татарстана и Башкортостана представительные органы являются высшими законодательными и контрольными высшими законодательными и контрольными органами. Они контролируют деятельность всех подотчетных им государственных органов, каковыми являются, в частности, правительства.

Государственный специальный экологический контроль

Государственный специальный (надведомственный) экологический контроль проводится преимущественно органами надведомственной компетенции, характеризуется:

- эти органы в пределах своей компетенции контролируют деятельность органов исполнительной власти, предприятий, а также граждан по вопросам природопользования и охраны окружающей среды;
- между субъектами и объектами этого контроля отсутствует организационная подчиненность;
- специально уполномоченные органы проводят государственный экологический контроль в форме предупредительного и текущего.

Государственный специальный экологический контроль

В систему таких органов входят специально уполномоченные государственные органы в области охраны окружающей среды, использования и охраны отдельных природных ресурсов:

- Министерство природных ресурсов и экологии РФ
- Федеральное агентство лесного хозяйства и экологии РФ
- Федеральная служба по надзору в сфере природопользования
- Федеральное агентство водных ресурсов
- Федеральное агентство по недропользованию

- **Специализированный экологический контроль** выполняется федеральными министерствами и ведомствами, а также соответствующими негосударственными структурами субъектов Федерации.
- По всем видам природных ресурсов в целом организация и осуществление государственного контроля возложена Правительством РФ на Росприроднадзор. По характеру специализации государственные контролирующие органы подразделяются на отраслевые и функциональные. Роспотребнадзор является отраслевым контролирующим органом. К числу функциональных органов государственного экологического контроля относятся МВД России и др.
- К мерам государственного экологического контроля относятся постановление о возмещении вреда, причиненного окружающей природной среде юридическими лицами и гражданами, и предписание об ограничении (приостановлении) или прекращении финансирования хозяйственной и иной деятельности.
- Должностные лица и граждане, виновные в совершении экологических преступлений, несут уголовную ответственность. Представления о привлечении физических лиц к уголовной ответственности направляются в следственные органы инспекторами по охране природы, охране рыбных ресурсов и др.

Предупредительный контроль

Предупредительный контроль осуществляется к различным видам экологически значимой деятельности и различными способами.

Основными из них являются согласования с природоохранительными органами, дача ими заключений на проекты решений.

Так, в соответствии со ст. 65 ЛК РФ места строительства объектов, влияющих на состояние и воспроизводство лесов, согласовываются с органом государственной власти субъекта РФ и соответствующим территориальным органом федерального органа управления лесным хозяйством с обязательным проведением государственной экологической экспертизы.

Предупредительный контроль

К специфическим способам осуществления предупредительного экологического контроля относится также проведение государственной экспертизы предпроектной и проектной документации на строительство и реконструкцию хозяйственных и других объектов, влияющих на состояние водных объектов, что представляет собой проверку ее соответствия исходным данным, техническим условиям и требованиям нормативной документации по проектированию и строительству (ст. 80 Водный Кодекс РФ).

Текущий государственный экологический контроль

Осуществляется специально уполномоченными органами на стадии эксплуатации предприятий и иных экологически значимых объектов, в процессе природопользования. Федеральная служба по надзору в сфере природопользования и ее территориальные органы призваны осуществлять государственный контроль не только за охраной окружающей среды, но и за рациональным использованием природных ресурсов и охраной отдельных природных ресурсов.

Производственный экологический контроль

Производственный экологический контроль ограничен рамками конкретного хозяйствующего субъекта, предприятия, организации и осуществляется либо его руководителем, либо руководителями отдельных служб (главным инженером, главным технологом и т. п.), либо специально организованными экологическими службами (отделами) на основании экологическими службами (отделами) на основании предоставленных им прав и обязанностей нормативным актом либо специальным приказом, уполномочием. Формы и виды контрольных структур предприятия зависят от его организационно-правовой формы. **Производственный экологический контроль** включает проверку выполнения планов по охране окружающей среды, в том числе предусматривающих совершенствование технологий и улучшение качества продукции, соблюдение экологических правил, стандартов и нормативов производственной деятельности, строительства природоохранных объектов, проведения работ по рекультивации нарушенных земель, устранение

- Сферой **производственного экологического контроля** служит производственно-хозяйственная деятельность предприятий и иных хозяйствующих субъектов. Важность его проведения и высокая эффективность обусловлены тем, что предприятия являются основной категорией природопользователей. Преимущественно им адресованы правовые требования, касающиеся обеспечения рационального природопользования и охраны окружающей среды от вредных воздействий.
- Содержание **производственного контроля** зависит прежде всего от специфики предприятия. Экологический контроль проводит руководитель предприятия, руководители функциональных служб (главные инженер, энергетик, технолог, механик и др.) и производственных подразделений. Потенциально наиболее полезным может быть контроль, осуществляемый экологическими службами.
- Федеральный закон от 09.01.1996 №3-ФЗ "О радиационной безопасности населения" устанавливает более строгие требования к проведению производственного контроля за обеспечением радиационной безопасности. Согласно ст. 11 этого закона порядок проведения производственного контроля определяется для каждой организации с учетом особенностей и условий выполняемых ею работ и согласовывается с органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление, государственный надзор и контроль в области обеспечения радиационной безопасности.

Ведомственный экологический контроль

Ведомственный экологический контроль производится центральными органами управления по отношению к подчиненным им структурным образованиям и организациям, учреждениям, предприятиям в рамках конкретной отрасли.

Министерство природных ресурсов осуществляет **ведомственный контроль** деятельности находящихся в его ведении федеральных агентств и службы, но не в его ведении федеральных агентств и службы, но не вправе осуществлять функции государственного контроля и надзора, государственный - в области охраны окружающей среды, использования лесов, недр, вод и т. п. В отношении всех иных субъектов хозяйственной и управленческой деятельности возложен на Федеральные службы по надзору в сфере природопользования и по экологическому, технологическому и атомному надзору.

Сущность ведомственного экологического контроля заключается в основном в обеспечении центральными органами исполнительной власти РФ и субъектов РФ выполнения правовых требований по и рациональному природопользованию и охране окружающей среды подведомственными объектами.

Таковыми объектами являются государственные учреждения, организации и предприятия, находящиеся в подчинении вышестоящих органов.

Ведомственный контроль осуществляется государственными органами, но он не является частью рассмотренного выше государственного экологического контроля. Различие между ними, -прежде всего, в сфере осуществления:

- ведомственный контроль ограничивается отраслевой сферой,
- государственный контроль носит надведомственный характер.

Другое существенное отличие в том, что объекты надведомственного контроля не находятся в подчинении контролирующих органов.

Ведомственный контроль проводится также министерствами и ведомствами, осуществляющими управление природопользованием и охраной окружающей среды: Министерство природных ресурсов и экологии РФ, Росприроднадзор и др. Они контролируют выполнение задач, возлагаемых на структурные подразделения и территориальные органы.

Содержание ведомственного контроля определяется рядом факторов:

- 1) спецификой отрасли;
- 2) экологически значимыми задачами, стоящими перед отраслью в целом и подведомственными объектами;
- 3) конкретными правами и обязанностями подразделений и лиц, осуществляющих ведомственный контроль.

Общественный экологический контроль

По законодательству РФ общественный экологический контроль может осуществляться в различных формах:

- а) общественные слушания;
- б) референдумы;
- в) общественная экологическая экспертиза;
- г) обращения в средства массовой информации;
- д) направление жалоб, заявлений, исков в правоохранительные органы и суды.

Общественный экологический контроль

По первому основанию формы контроля классифицированы на две группы:

- 1) превентивный экологический контроль;
- 2) инспекционный экологический контроль.

Превентивный контроль, направленный на предупреждение экологических правонарушений, включает такие мероприятия, как экологический мониторинг, оценка воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной деятельности, экологическая экспертиза.

Инспекционный контроль состоит в проведении проверок соблюдения экологического законодательства природопользователями и привлечении виновных в совершении правонарушений лиц к юридической ответственности.