

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ОРЕНБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АГРАРНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»**

**МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ ДЛЯ ОБУЧАЮЩИХСЯ
ПО ОСВОЕНИЮ ДИСЦИПЛИНЫ**

Б1.В.05 Экологическое законодательство в сфере природопользования

Направление подготовки 05.04.06 Экология и природопользование

Профиль образовательной программы Экологический мониторинг и безопасность окружающей среды

Форма обучения заочная

СОДЕРЖАНИЕ

1. Конспект лекций	4
1.1 Лекция № 1 Экологическое законодательство в сфере природопользования как наука и учебная дисциплина	4
1.2 Лекция № 2 Объекты экологического законодательства и общая характеристика предоставления природных объектов в пользование	4
1.3 Лекция № 3 Правовое регулирование использования и охраны лесов и растительного мира вне лесов	10
2. Методические указания по выполнению лабораторных работ не предусмотрены РУП.....	13
3. Методические указания по проведению практических занятий	13
3.1 Практическое занятие № ПЗ-1-2 Экологическое законодательство в сфере природопользования как наука и учебная дисциплина	13
3.2 Практическое занятие № ПЗ-3 Объекты экологического законодательства и общая характеристика предоставления природных объектов в пользование	19
3.3 Практическое занятие № ПЗ-4 Правовое регулирование управления природопользованием и охраной окружающей среды	22
3.4 Практическое занятие № ПЗ-5 Оценка воздействия на окружающую природную среду, экологический контроль и юридическая ответственность за экологические правонарушения	26
3.5 Практическое занятие № ПЗ-6 Экологическое законодательство в области охраны земель	32
3.6 Практическое занятие № ПЗ-7 Правовое регулирование использования и охраны недр.....	38
3.7 Практическое занятие № ПЗ-8 Правовая охрана атмосферного воздуха, озонового слоя и климата	44
3.8 Практическое занятие № ПЗ-9 Правовой режим зон чрезвычайной экологической ситуации и зон экологического бедствия	47
4. Методические указания по проведению семинарских занятий не предусмотрены РУП.....	49

1. КОНСПЕКТ ЛЕКЦИЙ

1. 1 Лекция № 1 (2часа).

Тема: «Экологическое законодательство в сфере природопользования как наука и учебная дисциплина»

1.1.1 Вопросы лекции:

1. Понятие экологического законодательства
2. Система экологического законодательства
3. Особенности экологического законодательства

1.1.2 Краткое содержание вопросов:

1. Понятие экологического законодательства

Государство обеспечивает рационализацию природопользования, включая охрану окружающей природной среды, путем создания природоохранительного законодательства и контроля за его соблюдением.

Экологическое законодательство — это система законов и других юридических актов (постановлений, указов, инструкций), которая регулирует природоохранные отношения в целях сохранения и воспроизводства природных богатств, рационализации природопользования, сохранения здоровья населения.

Экологическое законодательство – объективированные в документальном виде акты правотворчества, т. е. нормативно-правовые акты, содержащие правила поведения, регулирующие отношения в сфере взаимодействия общества и природы. Понятие «экологическое законодательство» является более узким по отношению к понятию «источники экологического права», так как из системы источников экологического права в него входят нормативно-правовые акты до уровня местного самоуправления, при этом регулирующие только охрану окружающей среды, регламентация и использование природных ресурсов, зачастую в понятие «законодательство» не включается уровень подзаконных актов, а только законы (федеральные и субъектов РФ).

2. Система экологического законодательства

В результате последней кодификации сложилась система экологического законодательства, в основе которой находятся три основополагающих нормативных акта: Декларация Первого съезда народных депутатов РСФСР о государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (1990 г.), Декларация прав и свобод человека и гражданина (1991 г.) и Конституция Российской Федерации, принятая в результате всенародного голосования 12 декабря 1993 г.

Система экологического законодательства, руководствующаяся идеями основополагающих конституционных актов, включает две подсистемы: природоохранное и природоресурсное законодательство.

В природоохранное законодательство входят Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" и другие законодательные акты комплексного правового регулирования.

В подсистему природоресурсного законодательства входят: Земельный кодекс РФ, Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 "О недрах", Основы лесного законодательства РФ, Водный кодекс РФ, Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ "О животном мире", а также другие законодательные и нормативные акты.

В Конституции РФ отражены основные положения экологической стратегии государства и главные направления укрепления экологического правопорядка. Конституция РФ

вводит в научный оборот определение экологической деятельности человека в сфере взаимодействия общества и природы: природопользование, охрана окружающей среды, обеспечение экологической безопасности.

Центральное место среди экологических норм Конституции РФ занимает ч. 1 ст. 9, где указывается, что земля и другие природные ресурсы в Российской Федерации используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

В Конституции РФ есть две очень важные нормы, одна из которых (ст. 42) закрепляет право каждого человека на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу, а другая провозглашает право граждан и юридических лиц на частную собственность на землю и другие природные ресурсы (ч. 2 ст. 9). Первая касается биологических начал человека, вторая — его материальных основ существования.

Конституция РФ также оформляет организационно-правовые взаимоотношения Федерации и субъектов Федерации. Согласно ст. 72 пользование, владение и распоряжение землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности являются совместной компетенцией Федерации и субъектов Федерации.

По предмету своего ведения Российская Федерация принимает федеральные законы, которые являются обязательными на территории всей страны. Субъекты Федерации имеют право на собственное регулирование экологических отношений, включая принятие законов и иных нормативных актов. Конституция РФ закрепляет общее правило: законы и иные правовые акты субъектов Федерации не должны противоречить федеральным законам. Положение Конституции РФ конкретизируется в источниках экологического права.

3. Особенности экологического законодательства

Экологическое законодательство имеет свои *особенности*:

во-первых, в соответствии со ст. 72 Конституции РФ земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах и об охране окружающей среды отнесено к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, эколого-правовые нормы могут устанавливаться на соответствующих уровнях;

во-вторых, эколого-правовые нормы могут содержаться в законодательных актах иных отраслей права;

в-третьих, в системе источников экологического законодательства содержится самое большое число кодифицированных актов;

в-четвертых, динамизм развития экологического законодательства как на федеральном уровне, так и региональном.

1. 2 Лекция № 2 (2 часа).

Тема: «Объекты экологического законодательства и общая характеристика предоставления природных объектов в пользование»

1.2.1 Вопросы лекции:

1. Объекты экологического законодательства
2. Характеристика предоставления природных объектов в пользование
3. Понятие экологического контроля

1.2.2 Краткое содержание вопросов:

1. Объекты экологического законодательства

Охрана окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов представляют собой сложную и многоплановую проблему. Решение ее сопряжено с регулированием взаимоотношений человека и природы, подчинением их определенной системе законоположений, инструкций и правил. В нашей стране такая система установлена в законодательном порядке.

Правовая охрана природы представляет собой совокупность установленных государством правовых норм и возникающих в результате их реализации правоотношений, направленных на выполнение мероприятий по сохранению естественной среды, рациональному использованию природных ресурсов, оздоровлению окружающей человека жизненной среды в интересах настоящего и будущих поколений. Это система государственных мероприятий, закрепленных в праве и направленных на сохранение, восстановление и улучшение благоприятных условий, необходимых для жизни людей и развития материального производства.

В систему правовой охраны природы России входят четыре группы юридических мероприятий:

- 1) правовое регулирование отношений по использованию, сохранению и возобновлению природных ресурсов;
- 2) организация воспитания и обучения кадров, финансирование и материально-техническое обеспечение природоохранных действий;
- 3) государственный и общественный контроль за выполнением требований охраны природы;
- 4) юридическая ответственность правонарушителей.

В соответствии с экологическим законодательством объектом правовой охраны выступает природная среда — объективная, существующая вне человека и независимо от его сознания реальность, служащая местом обитания, условием и средством его существования.

То есть объектами охраны выступают компоненты (элементы) окружающей среды, биосферы, либо взятые в отдельности, либо образующие специфические структуры, например экосистемы, Мировой океан и др. В Федеральном законе «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. такой подход в принципе сохранен. При этом проведено разделение объектов охраны на: компоненты окружающей среды, не подвергшиеся антропогенному воздействию, т. е. естественные экосистемы, природные ландшафты и природные комплексы; объекты особой охраны, к которым отнесены 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 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.

2. Наименование вопроса № 2

Право природопользования возникает по поводу использования различных экологических объектов. Ими могут быть конкретные природные объекты или их составные части, которые подлежат или не подлежат индивидуализации. Кроме того отношения природопользования могут возникать также по поводу отдельных свойств и качеств этих объектов природы. Каждый объект природопользования (земельный участок,

водохранилище, лесной участок и т.п.) определяет и его вид (землепользование, водопользование и т.п.).

Следует различать общий и непосредственный объект пользования. Например, общим объектом водопользования выступает водохранилище, предоставленное в пользование. Однако непосредственный объект, который определяет основное содержание данного водопользования, может быть различным: если он предоставлен, например, для питьевых целей или выращивания рыбных ресурсов, то это чистота воды; если же имеется в виду использование водохранилища для плавсредств, водного транспорта, то это – водная площадь, территория. В то же время действия, которые исключают возможность использования воды, скажем, для питьевых целей или выращивания рыбных ресурсов, могут не препятствовать, например, судоходству. Поэтому защищать необходимо не вообще право на водохранилище (или его часть), которое может оставаться и неприкосновенным, а право на целевое использование данного объекта.

В зависимости от степени правового регулирования фактического использования природных ресурсов и средств его регламентации различают:

- естественные условия существования человека (потребление кислорода, облучение солнцем и т.п.);
- общедоступное пользование природными ресурсами;
- всесторонне урегулированное право природопользования, которое предусматривает эксплуатацию объектов природы, находящихся в собственности, и тех, которые не поддаются индивидуализации.

Общим между естественными условиями существования человека и общедоступным пользованием природными ресурсами является то, что в любом из них сам процесс фактического использования природных объектов не регламентируется нормами права, однако субъективные интересы данного рода подлежат правовой охране. Различие состоит лишь в том, что естественные условия охраняются как по требованию граждан, так и по инициативе государства безотносительно к отдельным лицам, а защита прав при общедоступном пользовании является невозможной без соответствующего требования конкретного субъекта данных прав.

Объектами общедоступного пользования выступают не только природные силы и явления, индивидуализация которых практически невозможна или нецелесообразна, но иногда и природные ресурсы, которые находятся в собственности тех или других субъектов. Речь идет в данном случае об использовании, например, некоторых свойств и качеств растительного и животного мира, лесов, водоемов и т.п. Но это не порождает тождественности объектов, а также разных по своему характеру правомочий по пользованию природного ресурса. Любое из двух правомочий пользования имеет свой объект – определенные качества и свойства природного ресурса.

Основная особенность третьего вида пользования природными объектами состоит в том, что оно связано с определенным влиянием на их состояние.

Из этого вытекает необходимость детальной правовой регламентации самого процесса пользования, а также оснований и порядка его возникновения и прекращения. В связи с этим данный вид природопользования называют регламентированным, в отличие от общедоступного природопользования.

Рассмотрение данной регламентации и составляет основное содержание права природопользования в объективном понимании. Однако, прежде всего, следует уточнить понятие объекта права природопользования.

Объектом права природопользования выступают конкретные, индивидуально определенные и юридически обособленные природные объекты или их составные части, закрепленные на праве собственности или на праве пользования за конкретными субъектами. Будучи объектами права природопользования, они продолжают оставаться и объектами соответствующих форм собственности. Однако не все объекты

государственной собственности передаются государством в пользование отдельных субъектов. В определенной части природные ресурсы остаются нераспределенными между отдельными природопользователями и составляют резервный запас или используется для удовлетворения разнообразных общественных потребностей без закрепления за отдельными субъектами. Такие природные ресурсы являются объектами общего пользования.

Природным объектам общего пользования присущие такие основные черты:

- они не передаются и не закрепляются за конкретными субъектами в пользование, а используются без особого разрешения всеми лицами;
- санкционированный законом порядок использования природных объектов общего пользования не имеет развитой детальной правовой регламентации и состоит, прежде всего, в установлении определенных запретных действий, а также в некоторой мере и разрешенных действий;
- их использование никоим образом не фиксируется и не подлежит государственной регистрации.

Объектом права природопользования может выступать юридически определенный природный объект (его часть): конкретный земельный участок, участок недр или леса, водоем и т.п. Однако в некоторых случаях право пользования определенным видом природных ресурсов связано с необходимостью предоставления субъекту двух или больше разных природных объектов. Так, для разработки месторождений полезных ископаемых горнодобывающему предприятию предоставляется в пользование участок недр в границах горного отвода, а также участок земли, необходимый для эксплуатации этих недр, вследствие чего в пользовании одного субъекта (юридического лица) находятся два разных объекта права природопользования, тесно связанных между собой.

Нередко некоторые юридически отделенные естественные ресурсы выступают как объекты права совместного природопользования. Однако такими могут быть не все, а лишь некоторые виды природных ресурсов (леса, воды и т.п.), отдельные участки, которые можно использовать для различного основного целевого назначения. Объектом такого совместного природопользования может выступать отдельный вид природных ресурсов, закрепленный не за одним, а за определенным кругом субъектов. При этом совместное использование несколькими лицами одного юридически отделенного природного объекта связано с определенными ограничениями прав одних субъектов в пользу других.

Объектом права природопользования нередко выступает какой-либо один, обособленный вид природных ресурсов, хотя фактически этот объект представляет собой целый комплекс разных природных ресурсов. Подобная ситуация четко прослеживается в праве землепользования, субъект которого, в соответствии с п. 6 ст. 95 Земельного кодекса, имеет право использовать не только предоставленную землю, но и полезные ископаемые местного значения, торф, лесные угодья, водные объекты, расположенные в пределах земельного участка, а также эксплуатировать другие полезные свойства земли в соответствии с законодательством.

Юридически объектом права природопользования здесь признается земельный участок, но в фактическом пользовании землепользователя кроме земли находятся и другие природные объекты, связанные с землей. В рассмотренном случае можно говорить о наличии объекта права комплексного природопользования, в котором земле принадлежит ведущая роль.

3 Понятие экологического контроля

Экологический контроль - это деятельность государственных органов, органов местного самоуправления, предприятий и граждан по соблюдению экологических норм и правил.

Основные задачи экологического контроля:

- наблюдение за состоянием окружающей природной среды и ее изменением под влиянием хозяйственной и иной деятельности;

- проверка выполнения планов и мероприятий по охране природы, рациональному использованию природных ресурсов, оздоровлению окружающей природной среды, соблюдения требований природоохранительного законодательства, а так же принятие необходимых мер по его обеспечению.

Общезкологический 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 в Администрации Президента РФ и Правительства РФ, на региональном уровне – соответствующие органы представительной и исполнительной власти субъектов РФ. Действующим законодательством федеральным органам власти предоставлено право не только осуществлять государственный контроль за рациональным использованием и охраной природных ресурсов, но и устанавливать порядок его проведения.

Экологический контроль состоит из двух этапов. Первый - сбор и обработка исходных данных. Второй - осуществление мероприятий по предупреждению и устранению экологических правонарушений на основе информации, полученной в процессе наблюдений. Для решения задач второго этапа сложились две формы экологического контроля - предупредительная и карательная. Предупредительная форма экологического контроля включает в себя разработку и введение в действие нормативов качества окружающей природной среды и рационального использования природных ресурсов. Карательная форма применяется в тех случаях, когда последствия правонарушения не позволяют ограничиться предупреждением. Она выражается в различных видах юридической ответственности.

Выделяют: государственный, муниципальный, производственный и общественный экологический контроль.

Государственный экологический контроль осуществляют законодательные и исполнительные органы, а также специально уполномоченные органы. Согласно закону «Об охране окружающей среды» они имеют право:

- посещать предприятия, учреждения и организации независимо от форм собственности и подчинения, 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 их 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.

Муниципальный экологический контроль - это контроль органов местного самоуправления на территории муниципального образования. Основой для его осуществления служат законодательство Российской Федерации и нормативные правовые акты органов местного самоуправления.

Основными задачами муниципального экологического контроля являются:

- выявление на территории муниципального образования природопользователей, нарушающих требования природоохранного законодательства и принятие мер для привлечения их к административной, уголовной и гражданско-правовой ответственности;
- мониторинг состояния природной среды на территории муниципального образования;
- координация деятельности в области производственного экологического контроля и производственного экологического мониторинга;
- информирование населения через средства массовой информации о состоянии природной среды на территории муниципального образования и другой необходимой и достаточной экологической информации;
- пропаганда природоохранного законодательства;
- привлечение общественных организаций и населения к участию в процессе исполнения на территории муниципального образования природоохранного законодательства;
- контроль за выполнением плановых мероприятий по охране окружающей среды организациями, физическими лицами, независимо от правового статуса, формы собственности и подчиненности;
- осуществление плановых и внеплановых проверок по соблюдению природоохранного законодательства;
- проверка достоверности представляемых форм статистической отчетности на соответствие фактическим данным;
- контроль за наличием разрешений на выброс, сброс загрязняющих веществ, размещение отходов;
- осуществление проверки обоснованности расчетов платежей за загрязнение окружающей природной среды, распределение платежей за пользование природными ресурсами между бюджетами различных уровней;
- осуществление оценки воздействия на окружающую среду хозяйственной или иной деятельности вновь создаваемых и реконструируемых предприятий, с целью выработки мер, снижающих уровень экологической опасности намечаемой деятельности;
- осуществление контроля за соблюдением требований природоохранного законодательства при строительстве (реконструкции), вводе в эксплуатацию сооружений и объектов хозяйственной деятельности.

Производственный экологический контроль - контроль предприятия за своей деятельностью в области природопользования и охраны среды.

Необходимость проведения этого вида контроля наряду с Федеральным законом «Об охране окружающей среды», также определена Федеральными законами от 04.05.1999г № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», от 24.06.1998г № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», от 30.03.1999г № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».

Программа (план) производственного контроля составляется юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем до начала осуществления деятельности. Необходимые изменения, дополнения в программу (план) производственного контроля вносятся при изменении вида деятельности, технологии производства, других существенных изменениях деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя, влияющих на санитарно-эпидемиологическую обстановку и (либо) создающих угрозу санитарно-эпидемиологическому благополучию населения.

Общественный экологический контроль - контроль выполнения требований экологического законодательства со стороны общественных организаций, профсоюзов, отдельных граждан. По возможностям получения информации и применения мер воздействия на нарушителей природоохранительного законодательства этот вид контроля уступает государственному, вместе с тем, он обладает и серьезным преимуществом – реальной независимостью от государственных структур и ведомственных интересов.

Поэтому, общественный экологический контроль в большей степени отражает экологические интересы населения.

1.3 Лекция № 3 (2 часа).

Тема: «Правовое регулирование использования и охраны лесов и растительного мира вне лесов»

1.3.1 Вопросы лекции:

1. Понятия «лес», «лесной фонд», «лесные земли», «нелесные земли»
2. Лесное законодательство
3. Охрана лесов и растительного мира

1.3.2 Краткое содержание вопросов:

1. Понятия «лес», «лесной фонд», «лесные земли», «нелесные земли»

Лес - это одна из основных составных частей растительного мира. По действующему законодательству лесами считается всякая лесная растительность, за исключением древесно-кустарниковой, на землях сельскохозяйственного назначения, транспорта, поселений и т. п.

Лесным фондом являются все леса, за исключением лесов, расположенных на землях обороны и землях населенных пунктов, а также земли этого фонда, не покрытые лесной растительностью, - лесные земли и нелесные.

Лесными землями считаются земли, покрытые лесной растительностью и не покрытые ею, но предназначенные для ее восстановления (вырубки, гари, погибшие древостои, редины, пустыри и др.).

Нелесными землями считаются земли, предназначенные для нужд лесного хозяйства (земли, занятые просеками, дорогами, сельскохозяйственными угодьями и др.), а также иные земли, расположенные в границах лесного фонда (земли, занятые болотами, каменистыми россыпями, и другие неудобные для использования земли).

В лесной фонд и в леса, не входящие в него (леса на землях обороны и городские леса), не включается древесно-кустарниковая растительность, расположенная на:

землях сельскохозяйственного назначения, в том числе предоставленных для садоводства и личного подсобного хозяйства;

землях транспорта (на полосах отводов железнодорожных магистралей и автомобильных дорог);

землях населенных пунктов, в том числе предоставленных для дачного, жилищного и иного строительства (за исключением городских лесов);

землях водного фонда (на полосах отвода каналов);

землях иных категорий.

Лесной Фонд (ЛФ) РФ составляет 1,18 млрд. га, в том числе 65% земель, покрытых лесом. Общий запас древесины в лесах РФ около 81 млрд.м³. Лесной кодекс РФ (1997 г.) выделяет в ЛФ первую, вторую и третью группу лесов, а первую группу лесов

разделяет по категориям защитности.

К первой группе (19% от ЛФ) относят леса, выполняющие следующие функции и включающие следующие категории защитности: водоохранные, защитные, санитарно-гигиенические, оздоровительные, особо ценные лесные массивы, памятники природы, природно-заповедные леса. В них разрешены лишь рубки ухода за лесом, санитарные рубки и лесовосстановительные работы. Ко второй группе (9% от ЛФ) относят леса в районах с высокой плотностью населения и развитой сетью транспортных путей. Леса, выполняющие водоохранные, защитные, санитарно-гигиенические, оздоровительные и

иные функции, имеющие ограниченное эксплуатационное значение. В них производят рубки главного пользования способами, направленными на восстановление ценных пород деревьев, сохранение природных функций лесов этой группы и позволяющими эффективно и рационально использовать лесные массивы. К третьей группе (72% от ЛФ) относят леса многолесных районов, имеющие преимущественно эксплуатационное значение. В таких лесах проводят рубки главного пользования способами, обеспечивающими своевременное и рациональное использование лесных ресурсов.

2. Лесное законодательство

Лесное законодательство Российской Федерации направлено на обеспечение рационального и неистощительного использования лесов, их охрану, защиту и воспроизводство исходя из принципов устойчивого управления лесами и сохранения биологического разнообразия лесных экосистем, повышения экологического и ресурсного потенциала лесов, удовлетворения потребностей общества в лесных ресурсах на основе научно обоснованного, многоцелевого лесопользования.

Лесное законодательство состоит из Лесного кодекса Российской Федерации, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ. Государственные органы управления лесным хозяйством вправе издавать акты, содержащие нормы лесного права, в случаях и пределах, установленных законодательством Российской Федерации.

Цели и задачи лесного законодательства состоят в обеспечении рационального и неистощительного использования лесов, их охране, защите и воспроизводстве исходя из принципов устойчивого управления лесами, сохранения биологического разнообразия лесных экосистем, повышения экологического и ресурсного потенциала лесов, удовлетворения потребностей общества в лесных ресурсах на основе научно обоснованного многоцелевого лесопользования.

3 Охрана лесов и растительного мира

Флора является одной из двух главных форм жизни на Земле. В любой экосистеме и в биосфере в целом растения выполняют роль продуцентов и создают основную часть биомассы, ежегодно поглощая около 160 млрд. т CO_2 и выделяя в атмосферу около 100 млрд. т O_2 . Именно растениями образован уникальный состав атмосферы нашей планеты.

Растительный ресурсный потенциал РФ достаточно велик и разнообразен (полярные пустыни, тундры, леса, степи). 94% ЗФ РФ покрыто растительностью. Продукция растениеводства является основным питанием большинства населения Земли и представляет собой значительную часть сырья для промышленности. Однако деятельность человека уже привела к безвозвратной гибели 30 тыс. видов растений и поставила под угрозу еще 25 тыс. видов. Поэтому необходима защита всех типов растительности (в том числе лесов и лугов), отдельных видов растений и растительных сообществ.

Во всех группах лесов РФ ежегодный прирост древесины составляет 880 млн.м³. Вырубка леса осуществляется в строгом соответствии с расчетной лесосекой. Ее устанавливает Рослесхоз отдельно по хвойному, мягко- и твердолиственному хозяйствам, исходя из принципов рационального, непрерывного и неистощаемого пользования ЛФ. В 1995 г. было вырублено только 25% расчетной лесосеки. При этом выявлены недорубы в объеме 2,5 млн.м³, брошенной древесины в местах рубок 1,4 млн.м³, неочищенных лесосек более 110 тыс.га и уничтожение подроста ценных пород деревьев на площади 15 тыс.га. Вместе с тем, зафиксированы около 23 тыс. случаев незаконной порубки леса в объеме 450 тыс.м³ древесины и гибель лесов на площади 172 тыс.га, из них 90% хвойных насаждений. Причинами гибели лесов являются повреждения вредными насекомыми (46,0%) и воздействия пожаров (33%) и неблагоприятных погодных условий (16%). Более

40% всех насаждений, пораженных болезнями, находятся в Центральном и Центрально-черноземном районах РФ.

На охраняемой площади ЛФ РФ (94% общей площади ЛФ) в 1995 г. зафиксировано около 26 тыс. лесных пожаров на площади 463 тыс.га. По сравнению со среднегодовыми показателями за прошедшие 5 лет количество пожаров возросло на 29% а площадь их сократилась более чем в 2 раза. Наиболее распространенными были низинные пожары на 325,8 тыс.га, верховые пожары отмечены

на 25,3 тыс.га и подземные - на 3,1 тыс.га. Основной причиной лесных пожаров являются антропогенные факторы (около 88% всех загораний), а в лесах Европейской территории РФ почти 100% возгораний происходит по вине местного населения.

По этой причине задача рационального пользования лесами и их защиты является важной и актуальной. Она решается принципом ограничения ежегодной вырубki годичным приростом и борьбой с лесными пожарами, защитой леса от вредителей и болезней. Так, Рослесхоз совместно с исполнительной властью на местах ведут через лесхозы и лесничества активную охрану леса от пожаров -самого опасного врага леса. С этой целью наряду с разъяснительной работой и контролем они проводят мероприятия по предупреждению пожаров, их быстрому обнаружению и ограничению распространения. В лесах организуют сеть противопожарных барьеров: широкие разрывы (просеки), минерализованные полосы, водоемы (канавы) вдоль железных, шоссейных и лесовозных дорог и в других местах, опасных в пожарном отношении. Для быстрого обнаружения пожара в лесу сооружают вышки; используют самолеты и вертолеты, которые также быстро доставляют в полной экипировке пожарных парашютистов к очагам пожаров. Они совместно с наземными пожарными подразделениями и населением тушат лесные пожары. Для этого применяют мощные пожарные автоцистерны, мотопомпы, вездеходы, бульдозеры, почвообрабатывающие орудия и ранцевые опрыскиватели.

Для борьбы с вредителями (насекомыми и грызунами) и болезнями леса применяют предупредительные и истребительные меры. Первые направлены на предупреждение массового размножения вредителей (особенно после пожара) и профилактики болезней, а вторые - на их уничтожение. Чаще приходится вести борьбу в лесу всеми доступными методами и средствами в комплексе (интегральный метод).

К предупредительным мерам относятся надзор за появлением вредителей и болезней в лесу (чем быстрее обнаружат, тем успешнее борьба), карантинная служба (предупреждает завоз новых вредителей или вредителей, имеющих ограниченное распространение в РФ, и возбудителей болезней с семенами, саженцами и другими грузами) и лесохозяйственные мероприятия (подбор здорового посевного и посадочного материала, выращивание стойких против вредителей и болезней насаждений, удаление ослабленных и больных деревьев и бурелома и т.д.).

Для истребления вредителей и возбудителей болезней деревьев применяют методы: физико-механические - световые ловушки, ультразвук, положительный электростатический заряд и др.; химические (пестициды) и биологические - уничтожение вредителей их естественными врагами, к примеру, хищными паразитическими насекомыми, насекомоядными птицами, болезнетворными микроорганизмами (бактерии, вирусы и грибы) и муравьями. Известно, что рыжие лесные муравьи надежно защищают хвойные леса с плохо развитым травяным покровом, так как один большой муравейник за сезон уничтожает 3...8 млн. вредных насекомых на площади 0,3...1 га леса.

Другие мероприятия по рациональному использованию, воспроизводству, охране и защите лесов изложены в лесном кодексе РФ и законодательных актах субъектов РФ. Вторым важным типом растительности являются луга или природные сенокосы и пастбища (последние, помимо естественных, включают и искусственные - сеяные угодья с травянистой растительностью). Они играют существенную роль в сельскохозяйственном производстве, их растительные сообщества принимают большое участие в образовании биомассы, связывании CO₂ и выделении O₂. Леса и пастбища надежно защищают почву от

ветровой и водной эрозии, но и сами нуждаются в заботе. Необходимо обеспечить рациональное использование пастбищ, улучшить видовой состав луговых растений, создавать орошаемые пастбища и т.п. Нерациональное использование пастбищ может привести к тяжелым экологическим последствиям, как это было, к примеру, в Сахаре и Бурятии (пастбищная эрозия почв, гибель животных и голод среди населения).

Хотя мир растений исключительно богат и многообразен (известно свыше 500 тыс. их видов), тем не менее более 10% видов или погибли, или находятся под угрозой гибели в результате деятельности человека. Важно заметить, что для сохранения генофонда растений, спасения и размножения редких и исключительно редких их видов созданы заповедники и заказники, изданы "Красные книги" в РФ и ее субъектах, в которые включено более 500 видов растений.

2. МЕТОДИЧЕСКИЕ МАТЕРИАЛЫ ПО ВЫПОЛНЕНИЮ ЛАБОРАТОРНЫХ РАБОТ (НЕ ПРЕДУСМОТРЕНО РУП)

3. МЕТОДИЧЕСКИЕ МАТЕРИАЛЫ ПО ПРОВЕДЕНИЮ ПРАКТИЧЕСКИХ ЗАНЯТИЙ

3.1 Практическое занятие №1-2 (4 часа).

Тема: «Экологическое законодательство в сфере природопользования как наука и учебная дисциплина»

3.1.1 Задание для работы:

1. Характеристика российского экологического законодательства
2. Характеристика экологического законодательства субъектов

3.1.2 Краткое описание проводимого занятия:

1. Характеристика российского экологического законодательства

Законодательство Российской Федерации в области природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности базируется на требованиях Конституции Российской Федерации, определившей, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ст. 9), и каждый имеет право на благоприятную окружающую среду (ст. 42)

Прежде чем говорить о системе экологического законодательства необходимо уяснить, что следует понимать под системой. С.В. Поленина понимает систему как «целостное множество взаимосвязанных элементов, находящихся между собой в определённых отношениях и связях»³. В качестве элементов системы экологического законодательства выступают законодательные и иные нормативные правовые акты, регулирующие отношения в сфере взаимодействия общества и природы.

Экологическое законодательство Российской Федерации построено на принципе «иерархии». То есть в системе: Конституция – федеральные законодательные акты – акты Президента РФ – акты Правительства РФ – акты федеральных органов исполнительной власти нижестоящие акты подчинены (не могут противоречить) вышестоящим. Это вертикальное соподчинение нормативно-правовых актов. Аналогично построено и экологическое законодательство субъектов Российской Федерации. Но есть и

горизонтальное деление по предмету регулирования на общие и специальные или отраслевые.

В настоящее время структура экологического законодательства Российской Федерации включает в себя две тесно взаимосвязанные подструктуры – природоохранительную и природоресурсную и такое выделение вполне обоснованно. Оно вытекает из двух взаимообусловленных подходов к развитию законодательства и права в сфере взаимодействия общества и природы – интегрированного и дифференцированного.

Интегрированный подход к развитию этой отрасли права обусловлен единством объекта правового регулирования, которым является окружающая среда (окружающая природная среда, или природа), взаимосвязью и взаимообусловленностью процессов и явлений в природе. В силу действия законов развития природы изменение состояния вод, земель, атмосферного воздуха влечёт соответствующие изменения во всей природной среде. Учёт этих взаимосвязей требует единых принципов и механизмов регулирования общественных экологических отношений.

Соответственно в рамках интегрированного подхода закрепляется экосистемный принцип в регулировании природопользования и охраны окружающей среды. Кроме того, в сфере взаимодействия общества и природы существует множество проблем, которые не могут быть решены в отраслевом законодательстве – земельном, горном и ином. К таким проблемам относятся в частности, обращение с твёрдыми отходами производства и потребления, обращение с токсичными и радиоактивными веществами и материалами, агрохимизация, реабилитация экологически неблагополучных территорий и т.д.

Исходя из необходимости учёта закона единства природы, взаимосвязанности процессов и явлений в природе, при разработке и принятии законодательства об окружающей среде опережающее развитие должен получить интегрированный подход. В его рамках формулируются общие принципы регулирования общественных отношений по поводу природы, способы и средства обеспечения экосистемного подхода в регулировании природопользования и охраны окружающей среды. В качестве таких способов и средств используются нормирование и стандартизация, оценка воздействия планируемой деятельности на окружающую среду, экологическая экспертиза, сертификация, лицензирование, меры экономического стимулирования, планирование, финансирование, страхование, аудит, мониторинг, контроль и некоторые другие. Земельное, водное и иное отраслевое законодательство, очевидно должно развиваться на основе общих принципов права окружающей среды, применяя те или иные средства с учётом специфики регулирования отношений собственности на природные ресурсы, по использованию и охране нарушаемых экологических прав.

В советский период развития законодательства об окружающей среде игнорировались объективные предпосылки и требования осуществления обоих подходов. Предпочтение отдавалось правовому регулированию общественных отношений в рассматриваемой сфере применительно к отдельным природным объектам. В период с 1968 по 1980 год были приняты Основы земельного, водного, горного законодательства Союза ССР и союзных республик и Законы «Об охране атмосферного воздуха» и «Об охране и использовании животного мира».

Волевой подход к развитию права окружающей среды имел значительные отрицательные последствия. Они проявились, в частности в том, что законодательство, объектом которого выступает природа (окружающая среда), было и продолжает оставаться до сих пор слабо развитым. В течение длительного времени юристы-экологи не смогли убедить государственные органы в необходимости принятия даже комплексного закона об охране окружающей среды. Современный этап развития экологического законодательства берёт начало в 1991 году, когда были приняты новые, отвечающие требованиям времени законодательные акты – прежде всего, Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды», с которым была связана кодификация экологического законодательства, формируемая как система актов, регулирующих отношения в сфере

взаимодействия общества и природы, и целый ряд других законов. Следующей наиболее важной точкой отсчёта является принятие Государственной Думой в начале 2002 г. «Закона об охране окружающей среды». Оба эти закона призваны были стать главными актами экологического законодательства, но из-за позиции законодателя они ими не стали, потому что включают в себя только природоохранные нормы и большинство норм являются либо декларациями либо бланкетными, т.е. отсылочными. В связи с этим Россия всё ещё не имеет современного, т.е. соответствующего законодательству передовых государств, механизма правовой охраны окружающей среды. Можно утверждать, что существующее в России кризисное состояние окружающей среды в известной мере есть следствие такого подхода.

Для формирования современного законодательства об окружающей среде, т.е. законодательства, отвечающего тенденциям политического, экономического, правового и социального развития современного общества и государства, принципиален вопрос о форме полноте правового регулирования. Под формой правового регулирования в данном случае понимается законодательное и подзаконное нормотворчество. Полнота правового регулирования – степень детализации правового регулирования отношений по поводу окружающей среды в законе и разделение предметов ведения между субъектами законотворческой деятельности.

В значительной степени решение этого вопроса предопределено Конституцией РФ, предусмотревшей два положения, имеющих к нему прямое отношение. Первое – в связи с тем, что Российская Федерация – правовое государство, второе – о закреплении принципа разделения властей.

В правовом государстве основным источником права окружающей среды в связи с его значимостью для общества должен быть закон. Содержание правовых норм в таком общественном устройстве должно определяться преимущественно в законе. Это означает, во-первых, что в законах должны быть адекватно урегулированы экологические права и интересы человека и гражданина, механизмы их обеспечения и защиты, должно определяться основное содержание правового регулирования общественных отношений собственности на природные ресурсы, по природопользованию и охране окружающей среды. Из этого вытекает требование о выработке новых правил подготовки законов и ориентирование законодателей на их соблюдение. Закон не может быть по объёму «большим» или «маленьким», он может и должен быть оптимальным. Оптимальность определяется стремлением достаточно детального регулирования отношений, образующих предмет права окружающей среды. Пока, к сожалению, органы законодательной власти не изменили юридическую технику написания законов. По-прежнему в них закрепляются общие правила, развиваемые затем на подзаконном уровне теми, чьё призвание – исполнять закон, а не творить правовые нормы. В этом проявляется отступление от идей, на которых основывается принцип разделения властей.

Одним из дефектов предыдущей практики законотворчества по поводу природы было то, что в законах закреплялись лишь материальные нормы, определяющие общие правила поведения, и игнорировалось регулирование процедур. В сфере правовой охраны окружающей среды и природопользования предусматривается и осуществляется ряд мер, образующих центральные институты рассматриваемой отрасли права, требующих для их эффективной реализации процессуального регулирования. Это правовые институты экологического нормирования, оценки воздействия на окружающую среду, экологической экспертизы, лицензирования, сертификации и др. Соответственно в создании законодательства необходимо предусматривать наряду с материальными нормами адекватное регулирование процедур.

Для федеративного государства этот вопрос имеет существенное не только правовое, но и политическое и экономическое значение. Посредством адекватного закрепления в конституции федеративного государства закономерностей развития законодательства об окружающей среде обеспечивается решение задач не только

единообразного правового регулирования экологических отношений, отвечающего интересам всего общества. Одновременно при этом достигаются цели поддержания политической стабильности. На современном этапе развития российского государства целям обеспечения политической стабильности в контексте федеративной структуры законодательства служат также договоры о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов Федерации, заключение которых предусмотрено Конституцией РФ (ст. 78).

Таковы основные, наиболее существенные особенности становления и развития экологического законодательства в 90-х годах прошлого столетия на федеральном уровне, оказавшие влияние на формирование экологического законодательства субъектов Российской Федерации.

2. Характеристика экологического законодательства субъектов

Как уже было отмечено, законодательные акты субъектов РФ являются элементами системы экологического законодательства Российской Федерации. Во многих регионах РФ экологическое законодательство получило активное развитие. Начиная с середины 90-х годов в большинстве субъектов РФ были приняты различные законы комплексного экологического, природо-ресурсного и природоохранного характера. По данным Министерства природных ресурсов Российской Федерации, субъекты Российской Федерации, реализуя свои конституционные полномочия по предметам совместного ведения по состоянию на 01.06.2001 г. приняли более 18 тысяч нормативно правовых актов, в том числе почти 1000 законов. Из них: в части правового регулирования отношений в области геологического изучения, использования и охраны недр – около 3,1 тысяч актов (в т.ч. 180 законов); в области использования и охраны водных объектов – около 1,7 тысяч актов (в т.ч. 133 закона); в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов – более 5,3 тысяч актов (в т.ч. 219 законов); в области охраны окружающей природной среды и обеспечения экологической безопасности – более 8 тыс. актов (в т.ч. 461 закон).

Наибольшее количество законов, нормативных правовых и иных актов в области природопользования и охраны природной среды принято в Республике Карелия – 835, Свердловской области – 604, Челябинской области – 585, Республике Башкортостан – 538, Красноярском крае – 522, Ханты – Мансийском автономном округе – 473, Архангельской области – 478, Кировской области – 435, Пермской области – 414, Удмуртской Республике – 402. В числе комплексных региональных законов можно назвать Закон Волгоградской области «Об экологической безопасности на территории Волгоградской области» (1998 г.), Закон Пермской области « Об охране окружающей природной среды Пермской области» (1996 г.), Закон Смоленской области «О природопользовании в Смоленской области» (1996 г.), Закон Ленинградской области «О комплексном природопользовании в Ленинградской области» (1997 г.). Законы, регулирующие земельные отношения, были приняты в Алтайском крае (1998 г.), Саратовской (1997 г.), Омской (1999 г.), Калининградской (1999 г.) и других областях. В ряде субъектов Российской Федерации было разработано экологическое законодательство по вопросам, не урегулированным на федеральном уровне. Это Закон Нижегородской области «Об экологическом страховании в Нижегородской области» (1997 г.); Закон Ульяновской области «Об экологическом образовании» (1997 г.); Законы Свердловской области «Об экологическом мониторинге» (1998 г.), «О питьевом водоснабжении в Свердловской области» (1999 г.); Закон Томской области «Об экологическом аудите» (1997 г.) и другие.⁴

Закономерности формирования законодательства об окружающей среде в контексте его федеративной структуры определены в Конституции РФ. Прежде всего в ней достаточно конкретно и обоснованно определена сфера исключительного ведения

Российской Федерации (ст. 71). Согласно ст. 72 Конституции РФ природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории, а, следовательно, и земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды отнесены к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Обратим внимание, что названный перечень отраслей законодательства не включает отрасли законодательства об охране атмосферного воздуха и о животном мире. Представляется, что в этом не позиция авторов Конституции, а её пробел.

В соответствии с Конституцией принятые по предмету совместного ведения законы и иные нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам. Ст. 76 Конституции РФ определяет, что вне предметов исключительного ведения России и совместного ведения субъекты РФ осуществляют собственное правовое регулирование. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон. Данное правило служит достижению целей обеспечения единообразного правового регулирования общественных отношений в той или иной сфере в пределах Российской Федерации и обеспечения правопорядка в стране. Согласно ст. 104 Конституции РФ право законодательной инициативы принадлежит Президенту РФ, Совету Федерации и его членам, депутатам Государственной Думы, Правительству РФ, законодательным (представительным) органам субъектов РФ по вопросам их ведения.

Соотношение федерального законодательства и законодательства субъектов Федерации – это одна из проблем конституционного права России, т.к. ряд федеральных законов содержит пробелы, которые субъекты Федерации не могут восполнить на своём уровне, потому что в соответствии с Конституцией РФ такое законодательство не относится к компетенции субъектов Федерации. Ещё одна проблема заключается в том, что с одной стороны, законодательство в области охраны окружающей природной среды является предметом совместного ведения Российской Федерации и её субъектов, а, с другой - ряд отраслей законодательства, с помощью которых обеспечивается реализация, исполнение норм экологического законодательства отнесено к ведению Российской Федерации, т.е. законодательство, принимаемое субъектами Федерации, изначально обречено на неэффективность, так как нормы такого законодательства не будут обеспечены соответствующими санкциями.⁵

Дав большие полномочия субъектам в сфере правового регулирования вопросов охраны окружающей среды, вопросов природопользования, поскольку введено совместное ведение этих вопросов, законодатель чётко не прописал разграничение этой компетенции, поэтому в силу необходимости частично это было прописано в Федеративном договоре и в договорах, которые подписывались согласно ст. 11 Конституции. Несмотря на равенство субъектов РФ согласно Конституции РФ, существует четыре вида договоров о разграничении предметов ведения и полномочий: с республиками, краями, областями и автономными округами. По мнению чл.-корр. Экологической академии, доктора юрид. наук Т.В. Злотниковой, именно федеративные договоры явились источником грубейших нарушений Российской Конституции на уровне законотворчества субъектов РФ. Например Башкортостан сам себе присвоил 17 дополнительных полномочий по совместному ведению, неоговорённых в федеративном договоре, и взял то, что принадлежит Федерации.⁶

Но есть и положительный опыт в договорном регулировании экологических отношений. Таковы соглашения, подписанные с Правительством РФ и Республикой Коми, Республикой Саха (Якутия), Свердловской областью. В соглашении со Свердловской областью записано, что область регулирует вопросы, связанные с переработкой, использованием драгоценных металлов, драгоценных камней и изделий. Здесь же определено, что условия лицензирования природопользования устанавливаются в соответствии с федеральными законами органами государственной власти области. В

ведение органов Свердловской области передано до принятия федерального закона установление административной ответственности за нарушение областных законов и иных правовых актов области в сфере природопользования, что до подписания соглашений с федерацией все ресурсы на территории объявляются областными. В договоре с Татарстаном об экономическом сотрудничестве подчёркивается, что «земля, её недра, воды и природные ресурсы являются достоянием её народа», а республика самостоятельно контролирует разработку, добычу и реализацию природных ресурсов. Но необходимо отметить, что пока «система заключения договоров и соглашений построена на принципах уступок сторон, которые возникают в результате «торга» между Правительством РФ и органами власти субъектов РФ по поводу распоряжения природными ресурсами между центром и субъектами РФ и зачастую осуществляются в нарушение Конституции РФ и прав других субъектов РФ».⁷

Так как законодательство об окружающей среде является предметом совместного ведения, то применительно к его формированию в условиях Российской Федерации встаёт принципиальный вопрос о темпах, ведь законы субъектов по вопросам совместного ведения должны приниматься только после соответствующих федеральных и не противоречить им. Следовательно, основные принципы правового регулирования экологических отношений закладываются в федеральном законодательстве, поэтому оно должно развиваться опережающими темпами. На современном этапе необходимость ускорения создания современного законодательства на федеральном уровне для Государственной Думы диктуется таким фактором, как пробельность. Как отмечалось, в законодательстве пока вовсе не урегулированы отношения, касающиеся оценки воздействия на окружающую среду, экологической сертификации экологического аудита, а также отношения собственности на природные ресурсы и отношения по признанию и защите экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц, несомненно, находящиеся вне отношений по использованию природных ресурсов и охране окружающей среды от вредных воздействий. Для полноценного включения этих правовых средств в механизм права окружающей среды в масштабах страны на федеральном уровне следовало бы поторопиться с устранением пробелов. Экономическое значение оптимального развития федеративной структуры законодательства об окружающей среде на началах определяемых Конституцией РФ, чётко видится на примерах практики субъектов Федерации по правовому регулированию отношений в рассматриваемой области, когда допускается отступление от этих начал. Оно будет проиллюстрировано ниже.

Исследователи системы российского законодательства отмечают, что в целом законодательные акты субъектов РФ по вопросам совместного ведения «схожи с федеральными актами по объёму и содержанию, воспроизводят, подчас в иной фразеологии, их положения».⁸ Такая проблема характерна, в частности для экологического законодательства.

В целях совершенствования законодательства субъектов РФ должен получить развитие более внимательный и детальный подход субъектов РФ к имеющейся на их территории специфике, связанной с национальными, культурными, религиозными, социальными особенностями. Территория РФ состоит из отдельных регионов, которые совпадают с границами территории одного или нескольких субъектов РФ. Такие регионы, как отмечается в Основных положениях региональной политики в РФ, характеризуются общностью природных, социально-экономических, национально-культурных и иных условий (п.1). Поэтому каждый из регионов, как указано в Общих положениях, требует адекватной системы правового регулирования охраны природной среды и управление её качеством, и поэтому столь важно развивать экологическое законодательство субъектов РФ, учитывающее эти особенности.

В результате проведения сравнительного анализа регионального экологического законодательства возникает множество вопросов, требующих обсуждения на уровне

специалистов, юристов-учёных и юристов-практиков регионов: от понятийного аппарата, соответствия федеральному законодательству до регулирования конкретных вопросов. Представляется, что законы комплексного характера нецелесообразно принимать субъектами Российской Федерации. Вопросы охраны окружающей природной среды, обеспечения безопасной экологической обстановки в силу их специфики должны быть урегулированы, в свою очередь на федеральном уровне. В субъектах Российской Федерации необходимо в соответствии с федеральным законодательством принятие законов, отражающих региональные особенности, связанные с наличием природных ресурсов, состоянием окружающей среды, либо принятие законов по вопросам, не урегулированным в федеральном законодательстве. В частности, на региональном уровне могут быть разработаны законопроекты, регулирующие порядок проведения общественной экологической экспертизы, устанавливающие порядок участия граждан и их объединений при принятии решений в области градостроительной деятельности, включая экологические вопросы, и другие.⁹

Другой аспект развития законодательства субъектов РФ – устранение пробелов, существующих в федеральном законодательстве, на уровне законодательства субъекта РФ. Так, согласно Указу Президента РФ от 24 декабря 1993 года № 2287 был объявлен недействующим ряд статей Земельного Кодекса РСФСР, что привело в отдельных случаях к пробелам в земельном законодательстве. Как отклик на создавшуюся проблему можно рассматривать Закон Московской области «О порядке прекращения прав на землю на территории Московской области» от 27 октября 1995 года, который предусматривает основания и порядок прекращения права пожизненного наследуемого владения. Постоянного пользования земельным участком, права собственности на землю, а также процедуру выкупа земельных участков для государственных и имущественных нужд.

Отсутствовавшее в Земельном Кодексе РСФСР определение понятийного аппарата - право ограниченного пользования земельным участком (сервитут) был введен Законом Воронежской области «О регулировании земельных отношений в Воронежской области», принятым решением областной Думы 25 мая 1995 г.¹⁰

В практике работы законодательных органов субъектов РФ встречаются и случаи нарушения Федеральных законов, т. е. принятия противоречащих федеральному законодательству норм. В качестве примера можно привести нормы Закона Челябинской области «О радиационной безопасности в Челябинской области», разрешающие ввоз на территорию Челябинской области отработавшего топлива и радиационных отходов из-за рубежа, которые противоречат ст. 50 Закона РФ «Об охране окружающей природной среды».

На федеральном уровне требуется наладить процедуру систематизации новых правовых норм и институтов, появляющихся в экологическом законодательстве субъектов РФ с тем, чтобы учитывать положительные и отрицательные аспекты такого законодательства в развитии федерального экологического законодательства.

3.1.3 Результаты и выводы: в результате проведенного практического занятия, студенты должны иметь представление об экологическом законодательстве и его субъектах.

3.2 Практическое занятие №3 (2 часа).

Тема: «Объекты экологического законодательства и общая характеристика предоставления природных объектов в пользование»

3.2.1 Задание для работы:

1. Взаимодействие общества и природы
2. Экология, социальная экология и правовая экология
3. Объекты экологического законодательства

3.2.2 Краткое описание проводимого занятия:

1. Взаимодействие общества и природы

Научно-методологической основой экологического права являются современные теоретические представления о взаимодействии человека, общества и природы.

Взаимодействие общества и природы как естественный и объективный процесс, необходимое условие существования человека проявляется в двух основных формах.

Люди используют объекты и силы природы с целью удовлетворения своих биологических и иных потребностей, создания средств для жизни. Использование природных ресурсов, выступая **одной из форм** взаимодействия общества и природы, обеспечивает экономические интересы общества.

В процессе этой деятельности на протяжении многих веков люди оказывали активное преобразующее воздействие на природу. В условиях современной научно-технической революции его масштабы существенно изменились, хозяйственная деятельность человека превратилась в фактор глобального характера, сопоставимый с действием сил самой природы. В результате стали очевидными критические пределы влияния на природу сразу во многих отношениях: обнаружилась конечность запасов традиционных источников сырья и энергии, возросло загрязнение окружающей среды, нарушились естественные механизмы саморегуляции в биосфере, что привело к резкому и негативному изменению условий существования самого человека.

Обострение указанных проблем поставило общество перед необходимостью организации рационального использования и воспроизводства природных ресурсов, специального регулирования хозяйственной деятельности, направленных на гармонизацию экологических и экономических интересов. Это вызвало к жизни **новую форму** взаимодействия общества и природы - охрану окружающей природной среды, обусловило появление экологической функции государства и права.

Концептуальное значение для уяснения экологических аспектов государственно-правового воздействия на отношения, складывающиеся в сфере взаимодействия общества и природы, имеют понятия экологии, социальной и правовой экологии.

2. Экология, социальная экология и правовая экология

Термин «экология» (от двух греческих слов: oikos - дом, жилище и logos - наука, знание) был предложен в 1866 г. немецким естествоиспытателем Э. Геккелем для обозначения науки, изучающей взаимоотношения живых организмов с окружающей их средой. В XX в. экология вышла далеко за рамки биологической науки. Ее объектами стали виды и популяции живых организмов, экосистемы, человек и биосфера в целом. Современная **общая экология** исследует основные принципы организации и функционирования природных и созданных человеком систем.

Одно из направлений общей экологии, предметом которой являются закономерности взаимодействия общества и природы, представляет собой **социальная экология**. Социальная экология - комплексное, междисциплинарное образование, включающее в себя знания естественных, технических, общественных наук.

Правовая экология как часть социальной экологии занимается изучением юридических аспектов взаимодействия общества и природы, правовых проблем экологии. Правовое регулирование играет особую роль в системе средств, обеспечивающих экологическую функцию государства. Именно право закрепляет определенный режим, определяющий принципы и порядок рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей природной среды, экологические требования, обязательные для всех

субъектов хозяйственной деятельности. Поэтому экологическое право представляет собой наиболее важную часть, ядро правовой экологии.

Экологическое право можно рассматривать в трех значениях - как отрасль права, правовую науку и учебную дисциплину.

3. Объекты экологического законодательства

Объектом экологического права в самом широком смысле является природа (окружающая природная среда) как совокупность естественных условий существования человечества на нашей планете. Природа - интегрированный объект использования и охраны со стороны общества, представляющий собой комплекс разнообразных и взаимосвязанных элементов (земля, леса, воды, недра, животный мир и др.), правовая охрана которых может осуществляться лишь с учетом их качественного своеобразия, то есть в зависимости от их естественных свойств и особенностей использования обществом. Некоторые природные ресурсы вообще находятся вне сферы правового воздействия. Так, использование солнечной энергии или климатических ресурсов не поддается в достаточной степени контролю и регулированию со стороны человека. С другой стороны, за пределами правового регулирования оказываются такие компоненты природы, охрана которых не вызывается потребностями общества на данном этапе развития (тепло недр и др.). Исходя из этого возникает необходимость выяснения понятия природного объекта и определения его признаков.

Природный объект, использование и охрана которого регулируется экологическим правом, должен обладать следующими **признаками**, характеризующими его возникновение и существование:

1. Естественным происхождением. Это означает, что такой объект должен быть создан силами самой природы без затрат человеческого труда. Вместе с тем не исключается участие человека в его создании с целью восстановления, воспроизводства, улучшения отдельных свойств такого элемента природной среды, если он затем вливается в систему естественных экологических связей и обеспечивает качество окружающей природной среды (например, животные, выращенные человеком и выпущенные на свободу, разведение лесов, рекультивация земель). Не относятся к объектам природы социальные ценности, товарно-материальные объекты.

Однако естественное происхождение еще не предопределяет принадлежности элементов материального мира к природным объектам. Важное значение имеет второй признак.

2. Экологическая взаимосвязь объекта с природной средой. Это означает, что объект должен находиться в составе природной среды, взаимодействуя с ее другими компонентами. За рамками правовой охраны природы остаются те ее части, которые вырваны человеком из естественных природных связей: срубленные деревья, отловленные животные, извлеченные из недр полезные ископаемые, вода в водопроводе или резервуаре и др.

Потеряв свою связь с природой, они переходят в разряд товарно-материальных ценностей, правовой режим которых регулируется не экологическим, а другими отраслями права (гражданским, административным и т. д.). Сюда относятся и такие элементы окружающей человека среды, которые потеряли связь с природой и стали спутниками человека или предназначены для удовлетворения его экономических и других потребностей - домашние или бродячие животные, сельскохозяйственные скот, посевы и др.

3. Социально-экологическая ценность объекта, которая проявляется в его способности выполнять полезные экологические, экономические, культурно-оздоровительные и другие функции, то есть удовлетворять материальные, биологические, познавательные и другие интересы человека, участвовать в поддержании экологического баланса в природе и др.

Те явления, элементы и стихийные силы природы, которые противостоят интересам человека и требуют обеспечения благоприятного качества окружающей природной среды (эрозия почв, опустынивание земель, наводнения, животные, численность которых стала представлять угрозу для природной среды и др.) не входят в понятие охраняемой природы, а наоборот, становятся объектами борьбы со стороны человека как вредные для окружающей среды.

К числу **объектов**, имеющих отмеченные выше признаки, относятся в соответствии с законодательством (ст. 4 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды»):

- экосистемы (закрытые единые совокупности элементов природы на общей территории, способные длительно устойчиво существовать при замкнутом кругообороте веществ);

- природные ресурсы (части природы, которые используются для удовлетворения экономических, материальных потребностей общества - земли, леса, воды, животный мир и др.);

- природные комплексы (системы взаимосвязанных природных элементов, которые охраняются как единое целое - заповедники, заказники, национальные парки, ландшафты и др.);

- озоновый слой Земли, микроорганизмы, генетический фонд.

К охраняемым природным объектам относится также окружающая человека среда - часть природной среды, преобразованная в результате деятельности человека (города и другие населенные пункты, промышленные, сельскохозяйственные зоны и др.). Окружающая среда здесь понимается в узком значении как среда обитания человека, где осуществляется его жизнедеятельность, в отличие от окружающей среды в широком смысле, которая охватывает как природу, так и среду обитания человека.

3.2.3 Результаты и выводы: студенты должны иметь представление о том, что является объектом экологического законодательства в сфере природопользования и какие отношения существуют между обществом и природой.

3.3 Практическое занятие №4 (2 часа).

Тема: «Правовое регулирование управления природопользованием и охраной окружающей среды»

3.3.1 Задание для работы:

1. Понятие, функции и методы управления в области природопользования и охраны окружающей среды
2. Формы правовой охраны окружающей природной среды
3. Принципы правовой охраны окружающей природной среды

3.3.2 Краткое описание проводимого занятия:

1. Понятие, функции и методы управления в области природопользования и охраны окружающей среды

Управление природопользованием и охраной окружающей среды представляет собой совокупность осуществляемых уполномоченными субъектами действий, направленных на исполнение требований экологического законодательства.

Цель управления — обеспечение охраны окружающей среды и рационального природопользования.

Управление в данной сфере выступает как средство формирования реальных общественных эколого-правовых отношений, образующих само экологическое право. Социальное значение управления в целом и государственного особенно определяется тем, что путем последовательной реализации требований законодательства относительно распоряжения природными ресурсами, их рационального использования и охраны окружающей среды от вредных воздействий, обеспечивается соблюдение экологических прав и законных интересов человека и гражданина, сохранение и восстановление благоприятного состояния природы. Прежде всего, в рамках управления (а затем - с помощью правоохранительных органов) достигаются цели, поставленные экологическим правом, и его эффективность.

Определяя место государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды в механизме экологического права, важно подчеркнуть, что оно осуществляется в рамках исполнительной власти государства.

Управление природопользованием и охраной окружающей среды осуществляется (субъекты управления):

- общественными формированиями и гражданами;
- юридическими лицами;
- государственными органами;
- муниципальными органами.

Виды управления природопользованием и охраной окружающей среды:

- общественное;
- производственное;
- муниципальное;
- отраслевое (ведомственное);
- государственное управление.

Содержание управления, осуществляемое в рамках того или иного вида управления, определяется совокупностью функций управления.

Функция управления - это постоянное направление деятельности по обеспечению охраны окружающей среды и рационального природопользования. К таким функциям относятся:

- подзаконное нормотворчество;
- создание системы органов управления в сфере взаимодействия общества и природы;
- координация деятельности по управлению природопользованием и охраной окружающей среды;
- экологическое планирование;
- экологическое нормирование;
- экотехническая регламентация;
- экологическая стандартизация;
- оценка воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду;
- экологическая экспертиза;
- экологическое лицензирование;
- экологическая сертификация;
- экологический аудит;
- экологический мониторинг (наблюдение за состоянием окружающей среды);
- учет состояния и использования отдельных природных объектов и окружающей среды в целом, а также вредных воздействий;
- экологическое воспитание и образование;
- проведение научных исследований по вопросам окружающей среды;
- экологический контроль;
- разрешение в административном порядке споров о праве природопользования и охраны окружающей среды.

Методы государственного управления в области охраны окружающей среды:

- административный (прямой) метод (например, приказ);
- экономический (косвенный) метод (создание условий экономической заинтересованности);
- моральный и материальный (награждение, взыскание, премия и т.п.).

Очевидно, что не все субъекты управления осуществляют вышеперечисленные функции. Например, такие функции, как экологическое нормирование, лицензирование, сертификация выполняются лишь в рамках государственного управления.

Общественное управление природопользованием и охраной окружающей среды непосредственно связано с реализацией положения ст. 1 Конституции РФ о том, что Россия - демократическое правовое государство. Участие общественных формирований и граждан в управлении регулируется рядом законодательных и подзаконных актов, уставами общественных формирований. Наиболее значимыми функциями общественного управления является участие граждан и общественных формирований в подготовке экологически значимых хозяйственных решений в рамках оценки воздействия планируемой деятельности на окружающую среду, в принятии таких решений посредством проведения общественной экологической экспертизы, экологическое просвещение и контроль. Содержание производственного управления природопользованием и охраной окружающей среды определяется практическими задачами, стоящими перед каждым юридическим лицом (предприятием) по выполнению адресованных ему правовых экологических требований. Наиболее специфическими функциями производственного управления являются планирование, учет вредных воздействий на природу, координация природоохранительной деятельности различных подразделений, экологический контроль.

Муниципальное управление природопользованием и охраной окружающей среды направлено на решение местных экологических проблем. Оно осуществляется исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления на всей территории России. Деятельность по управлению природопользованием и охраной окружающей среды на местном уровне определяется Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 6 октября 2003 г., другими нормативными правовыми актами. К ведению местного самоуправления относятся:

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

Отраслевое (ведомственное) управление природопользованием и охраной окружающей среды осуществляется министерствами, государственными комитетами, федеральными службами в пределах своей отрасли или сферы деятельности, если такая деятельность связана с природопользованием или вредным воздействием на окружающую среду. Как и при производственном управлении, содержание отраслевого управления

определяется спецификой отрасли или сферы деятельности, характером предприятий, входящих в ее систему, масштабами и видами воздействий на природу.

Государственное управление природопользованием и охраной окружающей среды строится на основе ряда специфических принципов:

- законности управления;
- комплексного (всестороннего) подхода к решению вопросов природопользования и охраны окружающей среды;
- сочетания бассейнового и административно-территориального принципов организации управления природопользованием и охраной окружающей среды;
- разделения хозяйственно-эксплуатационных и контрольно-надзорных функций при организации деятельности специально уполномоченных государственных органов;
- наиболее эффективного исполнения требований законодательства об окружающей среде в рамках реально существующих экономических и иных возможностей.

2. Формы правовой охраны окружающей природной среды

Особенности рассматриваемых объектов экологического права обуславливают конкретные формы, в которых реализуется их охрана:

- консервативная (заповедная) охрана природы осуществляется путем полного или частичного изъятия природных объектов и комплексов (редких, достопримечательных, эталонных или типичных объектов, естественных экосистем) из хозяйственного и иного использования и создания особо охраняемых природных территорий (заповедников, заказников, национальных, природных парков и др.);
- организация рационального использования и воспроизводства природных ресурсов. Она осуществляется в процессе хозяйственной и иной деятельности людей с целью предотвращения вредных последствий этой деятельности, ухудшения качества окружающей среды, истощения природных ресурсов, сохранения их как источников сырья и энергии. Необходимость такой формы охраны обусловлена, прежде всего, экономическими интересами.
- оздоровление и улучшение окружающей человека среды, то есть среды обитания людей, путем создания более благоприятных условий для их жизни и деятельности.

3. Принципы правовой охраны окружающей природной среды

Охрана окружающей природной среды осуществляется в соответствии с определенными принципами, то есть руководящими идеями, которые лежат в основе природоохранительной деятельности и предусмотрены в нормах экологического законодательства.

При осуществлении хозяйственной, управленческой и иной деятельности, оказывающей отрицательное воздействие на состояние окружающей природной среды, государственные органы, предприятия, организации и учреждения, а также граждане обязаны руководствоваться следующими **основными принципами** (ст. 3 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды»):

- приоритетом охраны жизни и здоровья человека, обеспечения благоприятных экологических условий для жизни, труда и отдыха населения;
- научно обоснованным сочетанием экологических и экономических интересов общества, обеспечивающих реальные гарантии прав человека на здоровую и благоприятную для жизни окружающую природную среду;
- рациональным использованием природных ресурсов с учетом законов природы, потенциальных возможностей окружающей природной среды, необходимости

воспроизводства природных ресурсов и недопущения необратимых последствий для окружающей природной среды и здоровья человека;

- соблюдением требований природоохранительного законодательства, неотвратимостью наступления ответственности за их нарушения;
- гласностью в работе и тесной связью с общественными организациями и населением в решении природоохранительных задач;
- международным сотрудничеством в охране окружающей природной среды.

3.3.3 Результаты и выводы: студенты должны знать методы управления в области природопользования и охраны окружающей среды.

3.4 Практическое занятие № 5 (2 часа).

Тема: «Оценка воздействия на окружающую природную среду, экологический контроль и юридическая ответственность за экологические правонарушения»

3.4.1 Задание для работы:

1. Оценка воздействия на окружающую природную среду понятие, цели, задачи
2. Экологический контроль и его виды

3.4.2 Краткое описание проводимого занятия:

1. Оценка воздействия на окружающую природную среду понятие, цели, задачи

В науке экологическое право под *оценкой воздействия на окружающую среду (ОВОС)* понимается деятельность, направленная на определение характера и степени потенциального воздействия намечаемого проекта на окружающую среду, ожидаемых экологических, социальных и экономических

последствий в процессе и после реализации такого проекта, а также выработку мер по обеспечению рационального использования природных ресурсов и охрану окружающей среды от вредных воздействий в соответствии с требованиями экологического законодательства.

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

Общие требования к оценке воздействия на окружающую среду установлены Федеральным законом «Об охране окружающей среды», в соответствии со ст. 32 которого ОВОС проводится в отношении планируемой хозяйственной и иной деятельности, которая может оказать прямое или косвенное воздействие на окружающую среду, независимо от организационно-правовых форм собственности субъектов хозяйственной и иной деятельности. Оценка воздействия на окружающую среду проводится при разработке всех альтернативных вариантов предпроектной, в том числе прединвестиционной, и проектной документации, обосновывающей планируемую хозяйственную и иную деятельность, с участием общественных объединений.

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

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

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

Основными принципами оценки воздействия на окружающую среду являются:

- принцип презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной или иной деятельности;
- принцип обязательности проведения ОВОС на всех этапах подготовки документации, обосновывающей хозяйственную и иную деятельность, до ее представления на государственную экологическую экспертизу;
- принцип недопущения (предупреждения) возможных неблагоприятных воздействий на окружающую среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий в случае реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности.
- принцип обязательности рассмотрения заказчиком или исполнителем оценки воздействия на окружающую среду альтернативных вариантов достижения цели намечаемой хозяйственной и иной деятельности, в том числе так называемого «нулевого варианта» (отказ от деятельности);
- принцип гласности, участия общественных организаций (объединений), учета общественного мнения при проведении экологической экспертизы;

Обеспечение участия общественности, в том числе информирование общественности о намечаемой хозяйственной и иной деятельности и ее привлечение к процессу проведения оценки воздействия на окружающую среду, осуществляется заказчиком на всех этапах этого процесса, начиная с подготовки технического задания на проведение оценки воздействия на окружающую среду.

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

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

Результатами оценки воздействия на окружающую среду являются:

- информация о характере и масштабах воздействия на окружающую среду намечаемой деятельности, альтернативах ее реализации, оценке экологических и связанных с ними социально-экономических и иных последствий этого воздействия и их значимости, возможности минимизации воздействий;
- выявление и учет общественных предпочтений при принятии заказчиком решений, касающихся намечаемой деятельности;

– решения заказчика по определению альтернативных вариантов реализации намечаемой деятельности (в том числе о месте размещения объекта, о выборе технологий и иные) или отказа от нее, с учетом результатов проведенной оценки воздействия на окружающую среду.

Результаты оценки воздействия на окружающую среду документируются в материалах по оценке воздействия, которые являются частью документации по этой деятельности, представляемой на экологическую экспертизу, а также используемой в процессе принятия иных управленческих решений, относящихся к данной деятельности.

Законом «Об экологической экспертизе» предусмотрены четыре вида юридической ответственности за нарушения законодательства об экологической экспертизе:

– уголовная ответственность лиц, виновных в совершении нарушения законодательства РФ об экологической экспертизе или в нарушении, повлекшем за собой тяжкие прямые или косвенные экологические и иные последствия, в соответствии с Уголовным кодексом РФ;

– административная ответственность лиц, виновных в совершении нарушений, которые указаны в статье 30 Закона «Об экологической экспертизе», если эти нарушения не влекут за собой уголовную ответственность;

– материальная ответственность должностных лиц, экспертов экологической экспертизы, консультантов и иных работников, по вине которых органы экологической экспертизы и заказчик документации, подлежащей экологической экспертизе, понесли расходы в связи с возмещением вреда, причиненного неправомерными действиями в области экологической экспертизы;

– гражданско-правовая ответственность.

Граждане и юридические лица, права которых были нарушены экологической экспертизой, заказчиками документации, подлежащей экологической экспертизе, и иными заинтересованными лицами в результате неисполнения ими законодательства Российской Федерации об экологической экспертизе, могут требовать возмещения им убытков в порядке, установленном гражданским законодательством Российской Федерации. Моральный вред, причиненный гражданину неправомерными действиями в области экологической экспертизы, также подлежит компенсации причинителем вреда в порядке, предусмотренном гражданским законодательством РФ.

2. Экологический контроль и его виды

Экологический контроль – одно из звеньев организационно-правового механизма природопользования, предусмотренное разделом 11 ФЗ «Об охране ОС». Целью экологического контроля является проверка:

- исполнения требований экологического законодательства;
- соблюдение нормативов и нормативных документов в области ООС.

Выполнение этих задач возложено на систему экологического контроля, состоящую из государственного, производственного, муниципального и общественного контроля.

Функция экологического контроля попутно осуществляется и при иных правовых мерах регламентации воздействия на ОС, а именно при нормировании, экспертизе, лицензировании и сертификации.

Посредством экологического контроля обеспечивается принуждение природопользователей (субъектов права окружающей среды) к исполнению экологических требований.

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

Государственный экологический контроль (ГЭК)- осуществляется федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

ГЭК проводится от имени государства, а не какого-либо ведомства, имеющего свои интересы, что дает независимые и более объективные результаты. Это — наиболее влиятельный вид контроля, в частности, потому, что для осуществления своих функций может прибегать к поддержке правоохранительных органов — прокуратуры и суда. Кроме этого, в процессе такого контроля государственные инспекторы могут использовать следующие действенные меры:

- предъявлять требования и выдавать предписания юридическим и физическим лицам об устранении выявленных нарушений;
- приостанавливать хозяйственную и иную деятельность нарушителей;
- привлекать нарушителей к административной ответственности (предупреждение или штраф).

Производственный экологический контроль. Производственный контроль проводится самим предприятием-природопользователем на своих объектах с целью обеспечения выполнения в процессе хозяйственной и иной деятельности требований природоохранного законодательства и соблюдения установленных нормативов в области охраны ОС, а также самопроверки рациональности природопользования на своих с и выполнения планов и мероприятий по ограничению и уменьшению воздействия на ОС. Содержание такого контроля прежде всего зависит от специфики деятельности предприятия.

Муниципальный экологический контроль. Данный контроль осуществляется на территории муниципального образования органами местного самоуправления или уполномоченными ими организациями. Это новый вид экологического контроля, появившийся в соответствии с пп. 1, 2 ст. 68 Федерального закона от 10.01.02 № 7-ФЗ «Об охране ОС».

Общественный экологический контроль. В соответствии с пп. 3, 4 ст. 68 Федерального закона от 10.01.02 № 7-ФЗ «Об охране ОС». Этот контроль осуществляется общественными и иными некоммерческими объединениями в соответствии с их уставами, а также гражданами. Его задача — проверка выполнения требований природоохранного законодательства как всеми юридическими лицами от министерства до предприятия, учреждения или организации независимо от формы их собственности и подчиненности, так и всеми должностными лицами и гражданами. Общественные контрольные функции реализуются, в частности, при участии общественных объединений в оценке воздействия планируемой деятельности на ОС (в рамкахОВОС). Общественный контроль осуществляется и за принятием экологически значимых решений в рамках общественной экологической экспертизы. Важной формой общественного экологического контроля деятельности предприятий и государственных органов является предусмотренное Федеральным законом от 10.01.02 № 7-ФЗ «Об охране ОС» право граждан и общественных объединений затребовать информацию о состоянии ОС и принимаемых мерах по ее охране, а также право граждан предъявлять в суд иски о возмещении вреда окружающей среде. Тем не менее концепция общественного экологического контроля реализована пока не полностью. В ее развитие с 2002 г. в нашей стране законодательно введено требование проведения экологического контроля в области охраны ОС на муниципальном уровне.

Мониторинг. Мониторинг (от лат. *monitor* — напоминающий, надзирающий) — система выполняемых по заданной программе регулярных комплексных долгосрочных наблюдений за состоянием ОС, ее *загрязнением, происходящими* природными явлениями, а также оценка и прогноз последующих изменений. Один из главных принципов мониторинга — непрерывность слежения. Экомониторинг является начальным этапом системы обеспечения экологической безопасности.

Мониторинг ОС — самостоятельная пассивная (не преследующая цель принуждения) функция государственного управления.

Мировое сообщество пришло к осознанию необходимости координации усилий по сбору, хранению и переработке данных о состоянии ОС в конце 60-х годов XX в. накануне Сток-гольмской конференции (см. разд. 10.7.3), где впервые договорились об определении понятия «мониторинг». Мониторинг за состоянием ОС в нашей стране осуществляется в соответствии с Постановлением Правительства РФ

Различают три уровня территориального охвата современного мониторинга:

- *локальный* (биоэкологический, санитарно-гигиенический);
- *региональный* (геосистемный, природно-хозяйственный)
- *глобальный* (биосферный, фоновый), включающий в себя наблюдения за состоянием ОС из космоса — *космический мониторинг*.

Выделяют две составные части мониторинга — абиотическую (геофизическую) и биотическую. Биотический мониторинг (наблюдения за биотой экосистем) в качестве одного из методов использует *биоиндикацию* — определение биологически значимых нагрузок по реакции на них живых организмов и их сообществ. В качестве индикатора выбирается тот вид, который имеет узкую амплитуду экологической толерантности по отношению к какому-либо фактору среды. Преимущественно это растения, ибо они не способны к активному перемещению

В 90-е годы XX в. мониторинг и экологический контроль частично смешивались. Закон РСФСР от 19.12.91 # 2060-I «Об охране окружающей природной среды» содержал ст. 69 о государственной службе наблюдения за состоянием окружающей природной среды в разделе X «Экологический контроль»). Федеральный закон от 10.01.02 # 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» включает отдельную главу X, посвященную государственному мониторингу ОС, в которой отмечается, что этот мониторинг осуществляется для наблюдения за состоянием ОС, в том числе в районах расположения источников антропогенного воздействия, и за воздействием антропогенных источников на ОС.

Государственный экологический мониторинг ведется в целях обеспечения потребностей государства, юридических и физических лиц в достоверной информации об истинном состоянии ОС в нашей стране, необходимой для:

- разработки прогнозов социально-экономического развития и принятия соответствующих решений; целевых программ в области охраны ОС и соответствующих мероприятий;
- предотвращения и (или) уменьшения неблагоприятных последствий изменения состояния ОС.

В настоящее время информация общего назначения, полученная в процессе экомониторинга, представляется:

- *бесплатно — органам государственной власти и органам единой государственной системы по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций;*
- *за плату (возмещающую расходы на ее подготовку, копирование и передачу по действующим системам связи) всем другим пользователям.*

Результаты экомониторинга природной среды включают в содержание отраслевых кадастров природных ресурсов и используют их для принятия экологически значимых хозяйственных и иных решений.

Экологический аудит — независимая, комплексная, документированная оценка соблюдения субъектом хозяйственной и иной деятельности требований (включая международные) в области охраны ОС и подготовка рекомендаций по улучшению этой деятельности.

Система экологического аудита в России создана приказом Госкомэкологии РФ от 16.10.97 № 453. Аудит является видом предпринимательской деятельности, включающей в себя комплекс мероприятий, обеспечивающих его проведение. Он носит существенно

добровольный характер и с эколого-правовой ответственностью непосредственно не связан.

Предметом экологического аудита является фактическая экологическая деятельность экономического субъекта (ассоциации, концерна и т. д.), в том числе:

- природоохранные цели и задачи, экологическая политика аудируемого объекта;
- минимизация выбросов и сбросов от производства, их мониторинг и регулирование;
- размещение, переработка, ликвидация отходов;
- экологическое управление потребляемыми производством природными ресурсами, их рациональное использование и мониторинг;
- деятельность по обеспечению экологической безопасности, в том числе предупреждение экологических аварий;
- деятельность по экологическому информированию, просвещению персонала, взаимодействию с населением;
- взаимодействие с органами государственного экологического контроля и управления;
- эколого-экономическая, эколого-правовая, уголовная ответственность за нарушение природоохранного законодательства, снижение риска ее возникновения и платежей за загрязнение ОС.

Аудит основывается на целях, поставленных заказчиком. Его объем, характеризваемый глубиной и границами, определяется ведущим аудитором. Аудит проводит группа из одного или нескольких аудиторов, включающая при необходимости технических экспертов¹ и аудиторов-практикантов. Один из аудиторов в группе выполняет роль *ведущего аудитора*. При этом *аудитор-эколог* — это лицо, аттестованное для проведения экологических аудитов, критерии квалификации которых установлены в ГОСТ Р ИСО 14 012-98. К ним относятся:

- как минимум законченное высшее образование;
- надлежащий как минимум пятилетний стаж природо-охранной работы;
- официальное дополнительное образование в сфере эко-логических аудитов;
- личные качества и навыки, среди которых: способность ясно выражать понятия и идеи в устном и письменном виде, а также здраво судить на основе объективных данных; навыки межличностного общения и личной организованности; способность с пониманием относиться к традициям и культуре страны или региона, в которых проводится аудит.

Сфера знаний, необходимых аудитору-экологу, распространяется на такие вопросы, как:

- наука об окружающей среде и технология охраны ОС;
- технические и экологические аспекты работы основного технологического оборудования, а также очистных сооружений;
- требования действующего экологического законодательства, стандартов и нормативно-технических документов;
- процедуры, процессы и методы проведения аудита. Привлечение внешних и (или) внутренних членов аудиторской группы зависит от решения клиента — заказчика аудита. Для объективности процесса аудита, его результатов и любых выводов члены аудиторской группы должны быть независимы от проверяемой ими организации (подразделения, структуры и т. п.), т. е. не должны иметь какой-либо коммерческой, административной или иной заинтересованности в результатах аудита.

Отбор членов аудиторской группы должен гарантировать, что она будет обладать широким спектром специальных знаний.

В настоящее время контроль и управление природопользованием в РФ осуществляется главным образом на основании декларируемых самими предприятиями сведений о количестве использованных ресурсов, а также выбросов, сбросов, отходов.

Фактическое воздействие на ОС оценить прямыми измерениями чаще всего невозможно. При этом известно, что практически всегда декларируемое воздействие занижено по сравнению с действительным. В таких условиях методы экологического аудита особенно эффективны.

Выводами по аудиту являются профессиональные суждения или мнения аудитора об объекте проверки. Окончательное решение по оценке значимости результатов аудита в соответствии с ГОСТ Р ИСО 14011-98 относится к компетенции ведущего аудитора, хотя проверяемая организация или заказчик (клиент) могут быть и не согласны с этими результатами.

3.4.3 Результаты и выводы: в рамках данного занятия студенты должны иметь представление об оценке воздействия на окружающую природную среду, экологическом контроле.

3.5 Практическое занятие №6 (2 часа).

Тема: «Экологическое законодательство в области охраны земель»

3.5.1 Задание для работы:

1. Правовая охрана земель
2. Методика исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды

3.5.2 Краткое описание проводимого занятия:

1. Правовая охрана земель

Правовая охрана земель - это система закрепленных законом мер, направленных на обеспечение рационального использования земель, сохранение и повышение их плодородия, защиту от истощения и разрушения.

Охрана земель осуществляется на базе комплексного подхода к земельным угодьям как к сложным природным образованиям и ставит следующие цели:

- предотвратить деградацию и разрушение земель, другие неблагоприятные последствия хозяйственной деятельности путем стимулирования природоохранных технологий производства;
- обеспечить улучшение и восстановление земель, подвергшихся деградации или нарушению;
- создать механизм учета и проверки экологического состояния земель (ст. 100 Земельного кодекса РСФСР).

Законодательством предусматривается комплекс мер как предупредительно-восстановительного характера, так и мер юридической ответственности за нарушение земельно-правовых норм.

К мерам первой группы относятся государственный кадастровый учет и мониторинг земель, контроль за их состоянием и использованием, планирование мероприятий по охране земель, меры по восстановлению нарушенных земель, по возмещению убытков и выплате компенсаций субъектам земельных прав при ухудшении их земель в результате хозяйственной деятельности других субъектов, при изъятии земель для государственных или муниципальных нужд и др.

Предупредительное значение имеют многие нормы земельного законодательства, регулирующие рациональное использование и охрану земель, права и обязанности землепользователей, порядок предоставления и изъятия земель и т. д.

Основные правовые меры охраны земель реализуются путем установления нормативов загрязнения земель (предельно допустимых концентраций вредных химических, бактериальных, радиоактивных веществ в почве) и нормативов применения агрохимикатов (пестицидов, гербицидов, минеральных удобрений и др.) в сельском хозяйстве, проведения рекультивации нарушенных земель, восстановления их полезных свойств и своевременного вовлечения в хозяйственный оборот, установления обязанностей землепользователей по предотвращению вредных воздействий на земли хозяйственной деятельности. Материал опубликован на <http://zachetka.rf>

В числе последних следует особо выделить обязанности землепользователей по:

- рациональной организации земельной территории;
- защите земель от засорения и загрязнения отходами производства, химическими и радиоактивными веществами, а также от водной и ветровой эрозии, подтопления и заболачивания, засоления и иссушения, от других процессов разрушения;
- использованию земель в соответствии с целевым назначением;
- приведению земель по истечении в них надобности в состояние, пригодное для дальнейшего использования.

Субъекты хозяйственной деятельности, которые производят работы с нарушением поверхности земель (строительство, добыча полезных ископаемых и т. д.), должны снимать, хранить и наносить плодородный слой почвы на рекультивируемые земли или на малопродуктивные угодья*.

В случае невозможности восстановления деградированных сельскохозяйственных угодий, земель, загрязненных химическими и радиоактивными веществами, предусматривается консервация таких земель в установленном законом порядке**.

При проектировании, размещении, строительстве и вводе в эксплуатацию новых и реконструированных объектов, строений и сооружений, а также внедрении новых технологий, отрицательно влияющих на состояние земель, должны предусматриваться и осуществляться мероприятия по охране земель. Оценка отрицательного влияния на состояние земель и эффективности предусмотренных защитных мероприятий производится по результатам государственной санитарно-гигиенической и экологической экспертизы, без положительного заключения которых запрещается внедрение новых техники и технологий, строительство (реконструкция) предприятий и других объектов (ст. 103 ЗК РСФСР).

Специальные требования установлены законом для охраны сельскохозяйственных земель.

Не стоит забывать, что важное место среди них занимают положения, предусматривающие ограничения по изъятию сельскохозяйственных земель для несельскохозяйственных нужд, обеспечивающие приоритет сельскохозяйственного землепользования, содержание которого было рассмотрено выше.

Законодательство устанавливает обязанности сельскохозяйственных землепользователей по рациональному использованию земель; применению эффективных систем земледелия; борьбе с эрозией и другими вредными процессами, приводящими к разрушению почв; по проведению обязательных мероприятий, связанных с сохранением и улучшением земель, повышением почвенного плодородия.

Основные направления деятельности государственных органов, а также права и обязанности землепользователей в сфере сохранения, воспроизводства и повышения плодородия сельскохозяйственных земель регламентируются Федеральным Законом «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» от 16 июля 1998 г. В соответствии со ст. 8 данного закона собственники, владельцы, пользователи и арендаторы сельскохозяйственных земель обязаны:

- осуществлять сельскохозяйственное производство способами, обеспечивающими воспроизводство плодородия земель;
- соблюдать правила и нормативы проведения агротехнических, мелиоративных, противоэрозионных и агрохимических мероприятий;
- представлять сведения в компетентные органы об использовании агрохимикатов и о фактах загрязнения почв и деградации земель и др.

Для повышения продуктивности и устойчивости земледелия, обеспечения гарантированного производства сельскохозяйственной продукции на основе сохранения и повышения плодородия земель, создания условий для вовлечения в сельскохозяйственный оборот неиспользуемых и малопродуктивных угодий проводится мелиорация земель.

Мелиорация - это коренное улучшение земель путем осуществления гидротехнических (оросительных, осушительных и др.), культуртехнических (расчистка, рыхление и др.), противоэрозионных, агролесомелиоративных (создание защитных лесонасаждений), химических (известкование и др.) и иных мероприятий. Правовые основы деятельности в области мелиорации устанавливает Федеральный Закон «О мелиорации земель» от 10 января 1996 г.

Правовая охрана земель обеспечивается также мерами юридической ответственности, которая применяется в случаях невыполнения установленных законодательством правил рационального использования и охраны земель.

Основаниями ответственности будут земельные правонарушения. Их перечень приводится в актах земельного законодательства (ст. 125 Земельного кодекса РСФСР, Указе Президента РФ от 16 декабря 1993 № 2162 «Об усилении государственного контроля за использованием и охраной земель при проведении земельной реформы»), а конкретные санкции за них содержатся как в земельном, так и других отраслях законодательства - уголовном, административном, гражданском, трудовом.

Среди земельных правонарушений следует прежде всего выделить экологические, то есть нарушения, которые причиняют вред земле как охраняемому природному объекту. К их числу относятся загрязнение земель химическими и радиоактивными веществами, производственными отходами и сточными водами; порча и уничтожение плодородного слоя почвы; проектирование, строительство и эксплуатация объектов, отрицательно влияющих на состояние земель; невыполнение обязанностей по приведению временно занятых земель в состояние, пригодное для дальнейшего использования; нерациональное использование сельскохозяйственных земель; бесхозяйственное использование земель и невыполнение обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв; нарушение режима использования земель природоохранного, природно-заповедного, оздоровительного значения; использование земельных участков не в соответствии с целевым назначением и др.

Все иные земельные правонарушения, объектом посягательства которых будут вещные земельные права или порядок управления в сфере земельных отношений, не будут экологическими, хотя иногда и могут быть связаны с нарушением экологических требований. Это незаконные сделки с землей, самовольное занятие земель и самовольное строительство, самовольное отступление от проектов внутрихозяйственного землеустройства, несвоевременный возврат временно занимаемых земель, искажение учетных данных государственного земельного кадастра, систематическое невнесение платежей за землю, невыполнение предписаний государственных органов контроля за использованием земель, нарушение сроков рассмотрения заявлений граждан о предоставлении земельных участков и другие.

Указанные виды земельных правонарушений традиционно влекут административную ответственность в виде штрафов, налагаемых на граждан и должностных лиц. Стоит заметить, что она предусмотрена ст. 50-53 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях, нормами земельного законодательства и применяется специально уполномоченными органами государственного экологического управления -

Госкомземом России, Госкомэкологией России, Государственной службой санитарно-эпидемиологического надзора и др.

В случае причинения земельным правонарушением значительного вреда земле, окружающей природной среде или здоровью человека, а также при наличии других признаков, указанных в законе, может наступать уголовная ответственность по ст. 254 (отравление, загрязнение или иная порча земель), ст. 170 (регистрация незаконных сделок с землей, искажение учетных данных государственного земельного кадастра и др.) Уголовного кодекса РФ.

Независимо от привлечения виновных лиц к административной и уголовной ответственности применяется гражданско-правовая ответственность в случае совершения незаконных сделок с землей или причинения вреда земле либо правам и законным интересам субъектов земельных отношений.

Размер убытков, подлежащих возмещению, определяется в полном объеме исходя из фактически причиненного ущерба и упущенной выгоды -стоимости поврежденных насаждений, незавершенного сельскохозяйственного производства, работ по очистке от загрязнения или рекультивации земель и т. д.

Самовольно занятые земельные участки возвращаются по их принадлежности без возмещения затрат, произведенных за время незаконного пользования.

Приведение земельных участков в пригодное для использования состояние при их захламлении, самовольном занятии, снос самовольно возведенных строений производится виновными в данных нарушениях лицами своими силами или за их счет (ст. 126 ЗК РСФСР).

За нарушение экологических требований по рациональному использованию и охране земель, неосвоение земель, их нецелевое использование и другие нарушения могут применяться санкции, установленные земельным законодательством, в виде изъятия земельных участков, порядок осуществления которого был рассмотрен выше.

2. Методика исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды

1. Методика исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды (далее - Методика), предназначена для исчисления в стоимостной форме размера вреда, нанесенного почвам в результате нарушения законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды, а также при возникновении аварийных и чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

2. Настоящей Методикой исчисляется в стоимостной форме размер вреда, причиненного почвам, в результате:

а) загрязнения почв в результате поступления в почвы загрязняющих веществ или смеси загрязняющих веществ, приводящее к несоблюдению нормативов качества окружающей среды для почв, включая нормативы предельно (ориентировочно) допустимых концентраций загрязняющих веществ в почвах;

(в ред. Приказа Минприроды России от 25.04.2014 N 194)

б) несанкционированного размещения отходов производства и потребления;

в) порчи почв в результате самовольного (незаконного) перекрытия поверхности почв, а также почвенного профиля искусственными покрытиями и (или) линейными объектами.

3. Методика не распространяется на случаи загрязнения почв радиоактивными веществами, а также на случаи несанкционированного размещения радиоактивных отходов, биологических отходов, отходов лечебно-профилактических учреждений.

Исчисление размера вреда при самовольном снятии, уничтожении или порче почв в лесах производится в соответствии с Методикой исчисления размера вреда, причиненного лесам, в том числе лесным насаждениям, или не отнесенным к лесным насаждениям

деревьям, кустарникам и лианам вследствие нарушения лесного законодательства, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 8 мая 2007 г. N 273 (Собрание законодательства Российской Федерации, 2007, N 20, ст. 2437; N 49, ст. 6167).

(абзац введен Приказом Минприроды России от 25.04.2014 N 194)

4. Исчисление в стоимостной форме размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды, осуществляется по формуле:

$$\text{УЩ} = \text{УЩ}_{\text{загр}} + \text{УЩ}_{\text{отх}} + \text{УЩ}_{\text{порч}}, (1)$$

где:

УЩ_{загр} - размер вреда при загрязнении почв, который рассчитывается в соответствии с пунктом 5 настоящей Методики (руб.);

(в ред. Приказа Минприроды России от 25.04.2014 N 194)

УЩ_{отх} - размер вреда в результате несанкционированного размещения отходов производства и потребления, который рассчитывается в соответствии с пунктом 9 настоящей Методики (руб.);

УЩ_{порч} - размер вреда при порче почв в результате самовольного (незаконного) перекрытия поверхности почв, а также почвенного профиля искусственными покрытиями и (или) линейными объектами, который рассчитывается в соответствии с пунктом 10 настоящей Методики (руб.).

5. Исчисление в стоимостной форме размера вреда при загрязнении почв осуществляется по формуле:

(в ред. Приказа Минприроды России от 25.04.2014 N 194)

$$\text{УЩ}_{\text{загр}} = \text{СЗ} \times \text{S} \times \text{Кг} \times \text{Кисх} \times \text{Тх}, (2)$$

где:

УЩ_{загр} - размер вреда (руб.);

СЗ - степень загрязнения, которая рассчитывается в соответствии с пунктом 6 настоящей Методики;

(в ред. Приказа Минприроды России от 25.04.2014 N 194)

S - площадь загрязненного участка (кв. м);

Кг - показатель в зависимости от глубины загрязнения или порчи почв, который рассчитывается в соответствии с пунктом 7 настоящей Методики;

(в ред. Приказа Минприроды России от 25.04.2014 N 194)

Кисх - показатель в зависимости от категории земель и целевого назначения, на которой расположен загрязненный участок, рассчитывается в соответствии с пунктом 8 настоящей Методики;

Тх - такса для исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту окружающей среды, при загрязнении почв, определяется согласно приложению 1 к настоящей Методике (руб./кв. м).

(в ред. Приказа Минприроды России от 25.04.2014 N 194)

6. Степень загрязнения зависит от соотношения фактического содержания i-го загрязняющего вещества в почве к нормативу качества окружающей среды для почв.

(в ред. Приказа Минприроды России от 25.04.2014 N 194)

Соотношение (С) фактического содержания i-го загрязняющего вещества в почве к нормативу качества окружающей среды для почв определяется по формуле (3).

(в ред. Приказа Минприроды России от 25.04.2014 N 194)

$$C = \sum_{i=1}^n X_i / X_H, (3)$$

где:

X_i - фактическое содержание i -го загрязняющего вещества в почве (мг/кг);
(в ред. Приказа Минприроды России от 25.04.2014 N 194)

X_n - норматив качества окружающей среды для почв (мг/кг).

При отсутствии установленного норматива качества окружающей среды для почв (для конкретного загрязняющего вещества) в качестве значения X_n применяется значение концентрации этого загрязняющего вещества на сопредельной территории аналогичного целевого назначения и вида использования, не испытывающей негативного воздействия от данного вида нарушения.

В случае если отношение X_i/X_n для конкретного загрязняющего вещества менее или равно 1, то данное отношение не включается в формулу расчета соотношения (С) фактического содержания i -го загрязняющего вещества в почве к нормативу качества окружающей среды для почв вследствие отсутствия превышения норматива качества окружающей среды для почв по данному загрязняющему веществу.
(абзац введен Приказом Минприроды России от 25.04.2014 N 194)

При значении (С) менее 5 СЗ принимается равным 1,5; при значении (С) в интервале от 5 до 10 СЗ принимается равным 2,0; при значении (С) в интервале от более 10 до 20 СЗ принимается равным 3,0; при значении (С) в интервале от более 20 до 30 СЗ принимается равным 4,0; при значении (С) в интервале от более 30 до 50 СЗ принимается равным 5,0; при значении (С) более 50 СЗ принимается равным 6,0.
(в ред. Приказа Минприроды России от 25.04.2014 N 194)

7. Показатель в зависимости от глубины загрязнения или порчи почв (Кг) рассчитывается в соответствии с фактической глубиной загрязнения или порчи почв.
(в ред. Приказа Минприроды России от 25.04.2014 N 194)

При глубине загрязнения или порчи почв до 20 см (Кг) принимается равным 1; до 50 см (Кг) принимается равным 1,3; до 100 см (Кг) принимается равным 1,5; до 150 см (Кг) принимается равным 1,7; более 150 см (Кг) принимается равным 2,0.
(в ред. Приказа Минприроды России от 25.04.2014 N 194)

8. Показатель в зависимости от категории земель и целевого назначения (Кисх) определяется исходя из категории земель и целевого назначения.

Для земель особо охраняемых территорий (Кисх) равен 2; для мохово-лишайниковых оленьих и лугово-разнотравных горных пастбищ в составе земель всех категорий (Кисх) равен 1,9; для водоохранных зон в составе земель всех категорий (Кисх) равен 1,8; для сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения (Кисх) равен 1,6; для земель лесного фонда и земель иных категорий, на которых располагаются леса (Кисх) равен 1,5; для земель населенных пунктов (за исключением земельных участков, отнесенным к территориальным зонам производственного, специального назначения, инженерных и транспортных инфраструктур, военных объектов) (Кисх) равен 1,3; для остальных категорий и видов целевого назначения (Кисх) равен 1,0.

(в ред. Приказа Минприроды России от 25.04.2014 N 194)

Если территория одновременно может быть отнесена к нескольким видам целевого назначения, приведенным в таблице, то в расчетах используется коэффициент Кисх с максимальным значением.

9. Исчисление в стоимостной форме размера вреда в результате несанкционированного размещения отходов производства и потребления осуществляется по формуле:

$$УЩ_{отх} = \sum_{i=1}^n (M_i \times T_{отх}) \times K_{исх}, \quad (4)$$

где:

УЩотх - размер вреда (руб.);

M_i - масса отходов с одинаковым классом опасности (тонна);

n - количество видов отходов, сгруппированных по классам опасности в пределах одного участка, на котором выявлено несанкционированное размещение отходов производства и потребления;

Кисх - показатель в зависимости от категории земель и целевого назначения, на которой расположен загрязненный участок, рассчитывается в соответствии с пунктом 8 настоящей Методики;

Тотх - такса для исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту окружающей среды, при деградации почв в результате несанкционированного размещения отходов производства и потребления, определяется согласно приложению 2 к настоящей Методике (руб./тонна).

10. Исчисление в стоимостной форме размера вреда при порче почв в результате самовольного (незаконного) перекрытия поверхности почв, а также почвенного профиля искусственными покрытиями и (или) линейными объектами осуществляется по формуле:

$$\text{УЩпорч} = S \times K_r \times K_{исх} \times T_x, (5)$$

где:

УЩпорч - размер вреда (руб.);

S - площадь участка, на котором обнаружена порча почв (кв. м);

K_r - показатель в зависимости от глубины загрязнения или порчи почв, который рассчитывается в соответствии с пунктом 7 настоящей Методики;

$K_{исх}$ - показатель в зависимости от категории земель и целевого назначения, на которой расположен загрязненный участок, рассчитывается в соответствии с пунктом 8 настоящей Методики;

T_x - такса для исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту окружающей среды, при порче почв определяется согласно приложению 1 к настоящей Методике (руб./кв. м).

3.5.3 Результаты и выводы: знать какими правовыми актами охраняются земли и уметь исчислять размер вреда причиненного почвам по методике .

3.6 Практическое занятие №7 (2 часа).

Тема: «Правовое регулирование использования и охраны недр»

3.6.1 Задание для работы:

1. Недра как объект использования и охраны
2. Государственное управление недрами
3. Правила расчета размера вреда, причиненного недрам вследствие нарушения законодательства Российской Федерации о недрах

3.6.2 Краткое описание проводимого занятия:

1. Недра как объект использования и охраны

Недра являются компонентом природной среды, который выступает объектом самостоятельного вида экологических отношений (горных), складывающихся по поводу использования и охраны недр.

В соответствии со ст.1 КоН недра представляют собой часть земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии – ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающейся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения. Верхняя и нижняя граница недр законодательством не устанавливается. Недра рассматриваются исключительно как подземное пространство, являющееся неотъемлемой частью земной поверхности. Разграничение недр и земельных участков (водных объектов) проводится с учетом целей использования этих объектов. Нижняя граница недр как объекта правового регулирования определяется техническими возможностями их эксплуатации.

Правовое регулирование использования и охраны недр осуществляется с учетом их экологических и экономических функций. Экологическая функция недр заключается в том, что они являются фундаментом земной поверхности. Экономическое значение недр проявляется в том, что они служат источником минерально-сырьевых и иных ресурсов, используемых в экономической деятельности.

В отличие от земли и других компонентов природной среды деление недр по составу в законодательстве не сложилось, в теории предложено включать в состав недр используемые и неиспользуемые части недр⁹¹. Такое разделение не имеет существенного правового значения, так как проводится с учетом наличия в недрах ресурсов. К неиспользуемым участкам могут быть отнесены отработанные месторождения; горные выработки, шахты и скважины, не подлежащие использованию, которые ликвидируются или консервируются; участки недр, в пределах которых не разведаны или не обнаружены полезные ископаемые.

Законодательство о недрах устанавливает исчерпывающий перечень ресурсов недр, выделяя среди них полезные ископаемые и участки недр для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых.

Полезными ископаемыми признаются твердые, жидкие и газообразные природные образования земной коры, используемые или пригодные для использования во всех сферах человеческой деятельности, которые представлены в форме месторождений или проявлений полезных ископаемых. Месторождения полезных ископаемых представляют собой естественные скопления полезных ископаемых, по количеству, качеству и условиям залегания пригодные для промышленного и иного хозяйственного использования. Проявления полезных ископаемых содержат не только скопления, соответствующие минимальным требованиям промышленного использования, но и запасы полезных ископаемых, в которых не установлены или не оценены. Искусственные скопления минеральных образований могут быть отнесены к отходам, товарно-материальным ценностям, историко-культурным объектам, правовой режим которых регулируется другими отраслями законодательства. С юридической точки зрения имеет значение классификация полезных ископаемых на общераспространенные и необщераспространенные. Общераспространенные полезные ископаемые — полезные ископаемые, запасы которых свидетельствуют об относительной достаточности их для удовлетворения потребностей народного хозяйства на перспективу и которые в случае их истощения могут быть заменены однотипными. Перечень общераспространенных полезных ископаемых утвержден совместным Приказом Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь и Комитета по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и атомной энергетике при Министерстве по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь. Необщераспространенные полезные ископаемые характеризуются более высокой экономической ценностью, как правило, недостаточными запасами, трудностями в разработке. Среди них могут выделяться отдельные группы с особым правовым режимом (драгоценные металлы, драгоценные

камни и уникальные природные янтарные образования; нефть, газ; твердые полезные ископаемые).

Участки недр, используемые для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых (также относимые к ресурсам недр), представляют собой естественные и техногенные пустоты, которые пригодны для различных видов деятельности.

Следует отметить, что имеются ресурсы, которые не учитываются как составная часть недр, но по естественно-природным свойствам и способам использования аналогичны полезным ископаемым. К ним можно отнести месторождения торфа, сапропелей, запасы подземных вод, к отношениям по разработке которых также применяется законодательство о недрах.

Согласно ст. 13 Конституции Республики Беларусь, ст. 3 КоН недра Республики Беларусь находятся в исключительной государственной собственности. Недра и право пользования ими не могут быть предметом купли, продажи, дарения, наследования, вклада, залога или отчуждаться в иной форме. Гражданское законодательство относит участки недр к числу недвижимого имущества (ст. 130 ГК), однако не содержит норм, которые регулируют права на этот вид недвижимости.

2. Государственное управление недрами

Государственное управление недрами является составной частью государственного регулирования в области использования и охраны недр, которое осуществляют органы общей и специальной компетенции.

К органам общей компетенции, осуществляющим государственное управление недрами, относятся Президент Республики Беларусь, Совет Министров Республики Беларусь, местные Советы депутатов, местные исполнительные и распорядительные органы в пределах своей компетенции.

К органам специальной компетенции относятся Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь, в составе которого функционирует Департамент геологии, осуществляющий государственное управление в области геологического изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы; Министерство по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь, в состав которого входит Департамент по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и атомной энергетике. В целях координации работ в области освоения недр, добычи и использования минерального сырья при Совете Министров Республики Беларусь создан Государственный экспертный совет по вопросам использования недр, в который входят руководители республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, подчиненных Правительству Республики Беларусь, а также специалистов научных и других организаций.

Для проведения государственной экспертизы геологической информации о недрах и утверждения запасов полезных ископаемых создана Республиканская комиссия по запасам полезных ископаемых (РКЗ), которая состоит из компетентных специалистов системы Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь, других республиканских органов государственного управления, предприятий, организаций, учреждений. Состав РКЗ утверждается Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь.

Государственный контроль в области использования и охраны недр является составной частью экологического контроля, включает контроль за ведением работ по геологическому изучению недр и контроль за их рациональным использованием и охраной.

Государственный контроль в области использования и охраны недр осуществляют:

- местные Советы депутатов – за использованием недр на территории Совета депутатов;

- местные исполнительные и распорядительные органы – за охраной недр и окружающей среды в местах добычи полезных ископаемых, при строительстве и (или) эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, находящихся в ведении Совета;

- Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь и его территориальные органы – за ведением работ по геологическому изучению недр, их рациональным использованием и охраной.

Департаментом по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и атомной энергетике Министерства по чрезвычайным ситуациям и его территориальными органами также осуществляется государственный надзор за рациональным использованием и охраной недр и безопасным ведением работ, связанных с использованием недрами.

Порядок осуществления государственного контроля и надзора за использованием и охраной недр устанавливается Советом Министров Республики Беларусь.

Недра и виды пользования ими подлежат государственному учету, который осуществляется в форме государственного кадастра недр, государственного кадастра торфяного фонда, государственных балансов запасов полезных ископаемых и участков недр для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых, а также в форме учета уникальных геологических материалов.

Сведения о результатах работ, связанных с использованием недрами, подлежат учету в форме *государственного кадастра недр*. Ведение государственного кадастра недр осуществляется с целью учета результатов работ, связанных с использованием недрами, а также для обеспечения разработки республиканских и региональных программ геологического изучения недр, комплексного использования месторождений полезных ископаемых, рационального размещения предприятий по их добыче и др. Государственный кадастр недр состоит из государственного кадастра полезных ископаемых и государственного кадастра участков недр для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых. Государственный кадастр полезных ископаемых содержит сведения о месторождениях и проявлениях полезных ископаемых, характеризующие местоположение, количество и качество основного и совместно с ним залегающих полезных ископаемых и содержащихся в них компонентов, условия их разработки, а также их экономическую и экологическую оценку. Кадастр полезных ископаемых состоит из кратких унифицированных паспортов месторождений и проявлений, которые составляются пользователями недр. Государственный кадастр участков недр для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых, ведется по участкам недр, естественным и техногенным пустотам, предназначенным для использования в народном хозяйстве, и содержит их природно-физические и пространственно-объемные характеристики, сведения об их социально-экономической ценности и возможных направлениях использования.

Для учета состояния минерально-сырьевой базы, которая представляет собой совокупность месторождений полезных ископаемых, как подготовленных, так и перспективных для промышленного освоения, ведутся *государственные балансы запасов полезных ископаемых*, которые составляются по каждому виду полезных ископаемых, получивших количественную и качественную оценку. Для учета и рационального использования участков недр для строительства и (или) эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, ведется *государственный баланс участков недр для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых*. Он характеризует степень их освоения и обеспеченности ими народного хозяйства для строительства и (или) эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, захоронения производственных, бытовых и иных отходов, сброса сточных вод. Государственные балансы являются формой учета запасов полезных

ископаемых и участков недр, используемых в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, по состоянию на 1 января каждого года.

Для государственного учета торфяных месторождений и отложений сапропеля под торфяной залежью ведется *государственный кадастр торфяного фонда Республики Беларусь*. Он содержит систему необходимых сведений и документов о торфяных ресурсах, количестве и качестве запасов торфа, горнотехнических, гидрогеологических и геоэкологических условиях залегания и разработки торфяных месторождений, их геоэкологическую оценку, а также о правовом режиме использования и охраны этих месторождений.

Специальному государственному учету подлежат минералогические, палеонтологические и иные уникальные геологические материалы. *Государственный учет уникальных геологических материалов* ведется с целью создания условий для их изучения, детального описания и рационального использования. Государственному учету подлежат редкие или нехарактерные для данного региона геологические образования, имеющие научную, культурную и материальную ценность и представляющие собой как целостные природные объекты, находящиеся на месте своего формирования, так и необычные геологические явления и процессы, демонстрируемые в образцах.

3. Правила расчета размера вреда, причиненного недрам вследствие нарушения законодательства Российской Федерации о недрах

1. Настоящие Правила устанавливают порядок расчета размера вреда, причиненного недрам вследствие нарушения законодательства Российской Федерации о недрах (далее - вред).

2. Вредом в целях настоящих Правил признается вред, повлекший утрату запасов полезных ископаемых, вызванный в том числе их загрязнением, затоплением, обводнением, пожарами, самовольным пользованием недрами, а также нарушение свойств участка недр, вследствие которого невозможно строить и (или) эксплуатировать подземные сооружения, не связанные с добычей полезных ископаемых, либо вред, причиненный особо охраняемым геологическим объектам, имеющим научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение.

3. Расчет размера вреда производится Федеральной службой по надзору в сфере природопользования в отношении участков недр, за исключением участков недр местного значения, в отношении которых расчет размера вреда производится уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

4. Размер вреда, повлекшего утрату запасов полезных ископаемых, вызванного в том числе их загрязнением, затоплением, обводнением, пожарами, самовольным пользованием недрами, определяется по формуле:

$$D = L_3 + Cл + C_o,$$

где:

D - размер вреда (рублей). В случае наличия на участке недр нескольких видов полезных ископаемых расчетная величина размера вреда рассчитывается по каждому виду полезного ископаемого, после чего полученные результаты суммируются (рублей);

L₃ - стоимость запасов полезных ископаемых, утраченных в результате вреда, вызванного в том числе загрязнением недр, затоплением, обводнением, пожарами, а также самовольным пользованием недрами (рублей);

Cл - фактические или предусмотренные техническими проектами расходы на ликвидацию последствий вреда, вызванного в том числе загрязнением недр, затоплением, обводнением, пожарами, а также самовольным пользованием недрами (рублей), или расходы на восстановление нарушенного состояния подземного водного объекта в случае

загрязнения подземных вод (рублей);

Со - фактические расходы Федеральной службы по надзору в сфере природопользования или органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации на оценку размера вреда (рублей).

5. Размер вреда, не повлекшего утрату запасов полезных ископаемых, но повлекшего нарушение свойств участка недр, вследствие которого невозможно строить и (или) эксплуатировать подземные сооружения, не связанные с добычей полезных ископаемых, либо вреда, причиненного особо охраняемым геологическим объектам, имеющим научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение, определяется по формуле:

$$D_1 = \text{Сл}_1 + \text{Со}_1,$$

где:

D_1 - размер вреда (рублей);

Сл_1 - фактические или предусмотренные техническими проектами расходы на ликвидацию последствий вреда (рублей);

Со_1 - фактические расходы Федеральной службы по надзору в сфере природопользования или органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации на оценку размера вреда (рублей).

6. Стоимость запасов полезных ископаемых, утраченных в результате вреда, вызванного в том числе загрязнением недр, затоплением, обводнением, пожарами, а также самовольным пользованием недрами, определяется по формуле:

$$L_3 = \text{Nбз} \times P,$$

где:

Nбз - объем запасов полезного ископаемого, утраченных в результате вреда, вызванного в том числе загрязнением недр, затоплением, обводнением, пожарами, а также самовольным пользованием недрами (тонн, тыс. куб. метров, граммов, карат, куб. метров в сутки, тонн в сутки), уменьшенный на величину норм технологических потерь, утвержденных в установленном порядке, за исключением случаев самовольного пользования недрами;

P - стоимость единицы полезного ископаемого, определяемая по средней рыночной цене его реализации за 6 месяцев, предшествующих дате совершенного правонарушения (рублей).

7. Сведения о средней рыночной цене реализации добытого полезного ископаемого представляются Федеральной службой государственной статистики по запросу Федеральной службы по надзору в сфере природопользования или органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

В случае отсутствия данных о средней рыночной цене реализации полезного ископаемого у Федеральной службы государственной статистики Федеральная служба по надзору в сфере природопользования или орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации запрашивает сведения о средней рыночной цене реализации полезного ископаемого, определяемой Федеральным агентством по недропользованию в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 4 февраля 2009 г. N 94 "О порядке определения размера разовых платежей за пользование недрами на участках недр, которые предоставляются в пользование без проведения конкурсов и аукционов для разведки и добычи полезных ископаемых или для геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещенной лицензии, а также на участках недр, предлагаемых к включению в границы участка недр,

предоставленного в пользование, в случае изменения его границ", а в случае отсутствия указанных сведений у Федерального агентства по недропользованию средняя рыночная цена реализации полезного ископаемого определяется Федеральной службой по надзору в сфере природопользования или органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации с учетом данных отчетов о выполненных работах по контрактам, заключенным в соответствии с Федеральным законом "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд".

При этом вид добытого полезного ископаемого определяется в соответствии со статьей 337 Налогового кодекса Российской Федерации. В случае наличия на участке недр многокомпонентных комплексных руд применяется средняя рыночная цена единицы многокомпонентной комплексной руды, определяемая как сумма произведений количества компонента в руде и его цены.

3.6.3 Результаты и выводы: знать что включает в свое понятие «недра» и уметь исчислять размер вреда причиненным недрам

3.7 Практическое занятие №8 (2 часа).

Тема: «Правовая охрана атмосферного воздуха, озонового слоя и климата»

3.7.1 Задание для работы:

1. Понятия «атмосферный воздух», «озоновый слой», «климат»
2. Основные фонды природоохранного назначения
3. Виды природоохранной деятельности

3.7.2 Краткое описание проводимого занятия:

1. Понятия «атмосферный воздух», «озоновый слой», «климат»

Атмосферный воздух является жизненно важным компонентом окружающей природной среды, неотъемлемой частью среды обитания человека, растений и животных.

Охрана атмосферного воздуха, озонового слоя и климата – одно важнейших направлений природоохранительной деятельности, осуществляемое в глобальном, региональном и национальных масштабах.

Законодательная база в данной области основывается на Конституции РФ, в нее входят многочисленные международно-правовые, региональные, национальные и локальные акты. Это Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха», акты федерального уровня (о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, об отходах и т. п.), уровня субъектов РФ, подзаконные акты – постановления Правительства РФ, санитарно-гигиенические нормативы Минздравсоцразвития РФ. Российское законодательство об охране атмосферного воздуха базируется на принципах приоритета охраны жизни и здоровья человека, обеспечения благоприятных условий для жизни, труда и отдыха, недопущения необратимых последствий загрязнения атмосферного воздуха для окружающей среды, обязательности государственного регулирования выбросов загрязняющих веществ и вредных физических воздействий на атмосферный воздух, гласности, полноты и достоверности информации о состоянии атмосферного воздуха и его загрязнении и др.

Правовыми инструментами для реализации указанных принципов являются:

- установление нормативов качества атмосферного воздуха и нормативов выбросов и вредных физических воздействий;
- государственная регистрация загрязняющих и потенциально опасных веществ;
- получение разрешения на выброс и оказание вредного физического воздействия;

– государственный учет вредных воздействий, ведение мониторинга атмосферного воздуха, инвентаризация выбросов вредных физических воздействий и их источников.

Объекты правового регулирования Атмосферный воздух – естественная смесь газов атмосферы, находящаяся за пределами жилых производственных и иных помещений.

Воздух в жилых, производственных, общественных помещениях, в установках, компрессорах, баллонах и др., т. е. изъятый из окружающей среды или отделенный от нее, является объектом гражданского, трудового и иного законодательства.

Климат представляет собой многолетний режим погоды данной местности, определенный географической широтой, высотой над уровнем моря, удаленностью местности от океана, рельефом суши, антропогенным воздействием и иными факторами. Правовому регулированию подлежат система и средства наблюдения за состоянием и изменения климата, меры по стабилизации концентраций парниковых газов, воздействие на погоду и климат и иные вопросы.

Озоновый слой является частью атмосферного воздуха, расположенной на высоте от 20 до 50 км, предохраняющей живые организмы от радиационного и ультрафиолетового воздействия. Производство и применение озоноразрушающих веществ, изменения целостности озонового слоя, температурного режима и т. п. также подлежат правовому регулированию и охране.

Загрязнение атмосферного воздуха, происходящие и прогнозируемые изменения климата, трансграничные переносы вредных веществ, большие расстояния и иные негативные явления и процессы требуют принятия неотложных организационных и правовых мер.

2. Основные фонды природоохранного назначения

1. К основным фондам по охране атмосферного воздуха и предотвращению изменения климата относятся:

- установки для улавливания и обезвреживания вредных веществ из газов, отходящих от технологических агрегатов и из вентиляционного воздуха, непосредственно перед их выбросом в атмосферу (оборудование по улавливанию газообразных веществ гравитационным или инерционным методами, включая центрифуги, пылесадительные камеры, жалюзийные пылеуловители, циклоны, батарейные циклоны, дымососы-пылеуловители, волокнистые фильтры, тканевые фильтры, рукавные фильтры, каркасные фильтры, зернистые фильтры, керамические фильтры, металлокерамические фильтры, электрофильтры сухие и мокрые с подстанциями для их питания, скрубберы, абсорберы, скрубберы Вентури, каплеуловители, адсорберы, каталитические реакторы и печи прямого и каталитического дожигания, мембранные фильтры, биофильтры и биоочистители, специальные фильтры по очистке (обезвреживанию) радиоактивных газов, оборудование по восстановлению соединений серы в составе производственно-технологических газов, газоохладители и конденсационные установки для предотвращения и уменьшения загрязнения атмосферного воздуха и др.). Отнесение этих объектов к категории атмосфероохранных может осуществляться только при условии, если они по своему прямому назначению являются санитарно-экологическими, т.е. обеспечивают снижение выбросов вредных веществ в атмосферный воздух;

- установки и оборудование для восстановления серы из отходящих газов;
- барьерные фильтры, служащие для очистки газовойоздушной смеси от мелкодисперсной пыли, образующейся в шлифовальных производствах;
- патронные (съёмные) фильтры для пылевых сепараторов;
- оборудование по измерению запыленности и содержанию взвешенных частиц;
- контрольно-измерительное оборудование (измерительные счетчики) концентраций загрязняющих веществ;

- опытно-промышленные установки и цехи по разработке методов очистки отходящих газов от вредных выбросов в атмосферу;
- автоматизированные системы контроля за загрязнением атмосферного воздуха;
- специально оборудованные лаборатории по контролю за загрязнением атмосферного воздуха;
- установки (производства) для утилизации веществ из отходящих газов;
- контрольно-регулирующие пункты по проверке токсичности отработавших газов автомобилей;
- оборудование по регулированию процесса сжигания в целях предотвращения загрязнения атмосферного воздуха;
- оборудование, располагаемое по периметру промышленных установок и технических средств в целях регулирования (контроля) и создания препятствий для газообразных выбросов в атмосферу, снижению концентрации вредных веществ и дезодорации;
- оборудование по сбору отходящего пара и его повторному использованию;
- дополнительная изоляция соответствующих емкостей (танков) или их охлаждение в целях снижения испарения (исключая мероприятия, проводимые в целях обеспечения пожарной, взрыво- и др. безопасности хранения сырья, полуфабрикатов и готовой продукции);
- технические средства, ограничивающие образование пыли в воздухе в процессе хранения, погрузки на транспортные средства;
- системы сбора и утилизации испаряющейся массы (туманосборники);
- установки и устройства по дожигу и другим методам доочистки хвостовых газов перед непосредственным выбросом их в атмосферу, так как в результате этого предотвращается (снижается) ее загрязнение, а также на строительство дымовых труб, если после применения всех имеющихся современных технических средств по сокращению выбросов не обеспечиваются нормативы ПДВ;
- системы локализации аварии реакторной установки, системы очистки вентиляционного воздуха от радиоактивных веществ, системы внешнего дозиметрического контроля на АЭС и АТЭЦ;
- другие сооружения по охране воздушного бассейна;
- установки, предназначенные для улавливания и обезвреживания парниковых газов (CO_2 , CH_4 , N_2O , SF_6 , HFCs , PFCs) и веществ, разрушающих озоновый слой (перевод рефрижераторов и холодильников с фреонов на аммиачные охлаждающие вещества и др.);
- установки по производству электроэнергии на базе альтернативных источников (ветровой энергии, биогаза, солнечной энергии, термальных вод).

К атмосфероохранным основным фондам не относятся газопылеулавливающие установки и устройства, являющиеся элементами технологической схемы и служащие в первоочередном порядке для получения продукции и соответствующей прибыли (очистка газов, отходящих от реакторов при производстве сажи на заводах технического углерода; очистка газов, отходящих от рудно-термических печей при производстве желтого фосфора на фосфорных заводах; очистка газов, отходящих от печей "кипящего слоя" при производстве серной кислоты на химических заводах и т.д.); сернокислотные и другие цеха (с технологическими газопылеулавливающими установками и системами двойной абсорбции и двойного контактирования), служащие для получения планируемой продукции из отходящих газов заводов цветной и черной металлургии, химии и нефтехимии, энергетики и других отраслей; устройств по сбору сухой золы и т.д.

В состав основных фондов по охране атмосферного воздуха не должны включаться также газоходы (воздуховоды), дымососы (вентиляторы), дымовые трубы, системы вентиляции и кондиционирования, служащие для создания нормальных санитарно-гигиенических условий на рабочих местах, санитарно-защитные зоны и т.п., так как они

являются составными элементами технологических схем, промышленной санитарии, благоустройства.

В стоимость основных фондов по охране атмосферного воздуха в исключительных случаях может включаться стоимость тягодутьевой машины, когда ее выбор находится в прямой зависимости от сопротивления, создаваемого газопылеулавливающим аппаратом.

Если в системе вытяжной вентиляции устанавливается газопылеулавливающий аппарат, то только собственно этот аппарат с элементами, обеспечивающими его нормальную эксплуатацию (подвод воды на его орошение, система пылеуборки и др.), относится к охране атмосферного воздуха, а не вся система воздухопроводов и вентилятор.

3. Виды природоохранной деятельности

1. Охрана атмосферного воздуха и предотвращение изменения климата:

1.1. предотвращение образования загрязнения посредством изменения производственного процесса с целью охраны атмосферного воздуха, сохранения климата и защиты озонового слоя;

1.2. очистка дымовых газов и вентиляционных выбросов целью охраны атмосферного воздуха, сохранения климата и защиты озонового слоя;

1.3. аналитические измерения, контроль, лабораторные исследования и т.п.;

1.4. другое.

3.7.3 Результаты и выводы: студенты должны знать различия в понятиях «атмосферный воздух», «озоновый слой», «климат», а также основные фонды природоохранного назначения и виды природоохранной деятельности

3.8 Практическое занятие №9 (2 часа).

Тема: «Правовой режим зон чрезвычайной экологической ситуации и зон экологического бедствия»

3.8.1 Задание для работы:

1. Правовой режим зон чрезвычайной экологической ситуации и зон экологического бедствия

2. Состав земель рекреационного назначения

3.8.2 Краткое описание проводимого занятия:

1. Правовой режим зон чрезвычайной экологической ситуации и зон экологического бедствия

Зона чрезвычайной ситуации - это территория, на которой сложилась чрезвычайная ситуация.

Чрезвычайная ситуация - это 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.

Границы зон чрезвычайных ситуаций определяются руководителями работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций, назначенными в соответствии с законодательством РФ и законодательством субъектов РФ, на основе классификации чрезвычайных ситуаций, установленной Правительством РФ, и по согласованию с исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления, на территориях

которых сложились чрезвычайные ситуации. Ликвидация чрезвычайных ситуаций - это аварийно-спасательные и другие неотложные работы, проводимые при возникновении чрезвычайных ситуаций и направленные на спасение жизни и сохранение здоровья людей, снижение размеров ущерба окружающей природной среде и материальных потерь, а также на локализацию зон чрезвычайных ситуаций.

Предупреждение чрезвычайных ситуаций - это комплекс мероприятий, проводимых заблаговременно и направленных на максимально возможное уменьшение риска возникновения чрезвычайных ситуаций.

Правовой режим зон чрезвычайной экологиче-

Зоны чрезвычайной экологической ситуации или экологического бедствия на водных объектах - водные объекты, их части и их водо-сборные площади, где в результате хозяйственной деятельности или природных процессов происходят изменения, угрожающие здоровью людей, животному и растительному миру, состоянию окружающей природной среды.

Задачи единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций:

разработка и реализация правовых и экономических норм по обеспечению защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций; осуществление целевых и научно-технических программ, направленных на предупреждение чрезвычайных ситуаций и повышение устойчивости функционирования организаций;

обеспечение готовности к действиям органов управления, сил и средств, предназначенных и выделяемых для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

сбор, обработка, обмен и выдача информации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций; подготовка населения к действиям в чрезвычайных ситуациях;

прогнозирование и оценка социально-экономических последствий чрезвычайных ситуаций;

создание резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций;

осуществление государственной экспертизы, надзора и контроля;

ликвидация чрезвычайных ситуаций; "осуществление мероприятий по социальной защите населения;

реализация прав и обязанностей населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций;

международное сотрудничество в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Виды деятельности; запрещенные на землях дендрологических парков и ботанических садов:

предоставление

садоводческих и дачных участков;

строительство федеральных автомобильных дорог, трубопроводов, линий электропередач и других коммуникаций; строительство и эксплуатация промышленных, хозяйственных и жилых объектов, не связанных с функционированием особо охраняемых природных территорий;

стоянка и движение механических транспортных средств, не связанные с функционированием особо охраняемых природных территорий;

прогон скота вне автомобильных дорог;

иные запрещенные федеральными законами виды деятельности.

Земли рекреационного назначения - земли, предназначенные и используемые для

организации отдыха, туризма, физкультурно-оздоровительной и спортивной деятельности граждан.

2. Состав земель рекреационного назначения

Состав земель рекреационного назначения: земельные участки, на которых находятся дома отдыха, пансионаты, кемпинги, объекты физической культуры и спорта, туристические базы, стационарные и палаточные туристско-оздоровительные лагеря, дома рыболова и охотника, детские туристические станции, туристские парки, лесопарки, учебно-туристические тропы, трассы, детские и спортивные лагеря, другие аналогичные объекты, а также земли пригородных зеленых зон. На основе сервитутов может осуществляться использование учебно-туристических троп и трасс, установленных по соглашению с собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков. На землях рекреационного назначения запрещается деятельность, не соответствующая их целевому назначению.

установление норм и правил пользования природными лечебными ресурсами, лечебно-оздоровительными местностями и курортами; ведение государственного учета курортного фонда РФ и государственного реестра лечебно-оздоровительных местностей и курортов;

установление границ и режима округов, санитарной (горно-санитарной) охраны курортов, имеющих федеральное значение; осуществление государственной экспертизы генеральных планов (программ) развития курортов и курортных регионов (районов), разведанных запасов природных лечебных ресурсов, имеющих федеральное значение;

установление налоговых, визовых, таможенных, инвестиционных льгот, стимулирующих сохранение и развитие курортов; осуществление международного сотрудничества в сфере изучения и использования природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей, курортов и курортных регионов (рай- (О онов).

Курорт регионального значения - освоенная и используемая в лечебно-профилактических целях особо охраняемая природная территория, находящаяся в установленном порядке в ведении органа государственной власти субъекта РФ. Органом исполнительной власти субъекта РФ по согласованию с соответствующими федеральными органами исполнительной власти территория признается лечебно-оздоровительной местностью или курортом регионального значения. Курорт местного значения - освоенная и используемая в лечебно-профилактических целях особо охраняемая природная территория, находящаяся в ведении органов местного самоуправления.

Порядок признания территории лечебно-оздоровительной местностью или курортом местного значения устанавливается правовыми актами субъекта РФ.

3.8.3 Результаты и выводы: знать правовой режим зон чрезвычайной экологической ситуации и зон экологического бедствия

4. МЕТОДИЧЕСКИЕ МАТЕРИАЛЫ

ПО ПРОВЕДЕНИЮ СЕМИНАРСКИХ ЗАНЯТИЙ (НЕ ПРЕДУСМОТРЕНО РУП)