

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

Кафедра лесоводства и лесопаркового хозяйства

**МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ ДЛЯ ОБУЧАЮЩИХСЯ
ПО ОСВОЕНИЮ ДИСЦИПЛИНЫ**

Экологический мониторинг и экологическая экспертиза

Направление подготовки (специальность) Лесное дело

Профиль подготовки (специализация) Лесоведение, лесоводство и лесная пирология

Форма обучения заочная

СОДЕРЖАНИЕ

1. Конспект лекций	3
1.1. Экологический мониторинг.....	3
1.2. Нормативно-правовая база экологической экспертизы, экологические требования к хозяйственным объектам.....	5
1.3. Принципы и порядок проведения экологической экспертизы.....	12
2. Методические указания для практических занятий	15
2.1. Практическое занятие № 1 Проектирование систем мониторинга как основа их эффективного функционирования. Лес как объект мониторинга.....	15
2.2. Практическое занятие № 2 Экологические требования к размещению, созданию и эксплуатации хозяйственных и иных объектов, их правовое значение	16
2.3. Практическое занятие № 3 Экологическая экспертиза.....	17

1.1 Лекция № 1

Тема «Экологический мониторинг»

1.1.1 Вопросы лекции:

1. Сущность экологического мониторинга
2. Нормирование качества окружающей среды (экологическое нормирование)

1.1.2 Краткое содержание вопросов:

1. Сущность экологического мониторинга

Важнейшим вопросом стратегии регулирования качества ОПС является вопрос создания системы, способной определять наиболее критические источники и факторы антропогенного воздействия на здоровье населения и ОПС, выделять наиболее уязвимые элементы и звенья биосферы, подверженные такому воздействию.

Такой системой признана система мониторинга антропогенных изменений состояния окружающей природной среды, способная представить необходимую информацию для принятия решений соответствующими службами, ведомствами, организациями.

Экологический мониторинг – комплексная система наблюдений, оценки и прогноза состояния окружающей среды под действием природных и антропогенных факторов.

Основной принцип мониторинга – непрерывное слежение.

Цель экологического мониторинга – информационное обеспечение управления природоохранной деятельностью и экологической безопасностью, оптимизация отношений человека с природой.

Выделяют различные виды мониторинга в зависимости от критериев:

- биоэкологический (санитарно-гигиенический),
- геоэкологический (природно-хозяйственный),
- биосферный (глобальный),
- космический,
- климатический, биологический, здоровья населения, социальный и др.

В зависимости от степени выраженности антропогенного воздействия различают мониторинг импактный и фоновый. Фоновый (базовый) мониторинг – слежение за природными явлениями и процессами, протекающими в естественной обстановке, без антропогенного влияния. Осуществляется на базе биосферных заповедников. Импактный мониторинг – слежение за антропогенными воздействиями в особо опасных зонах.

В зависимости от масштабов наблюдения выделяют глобальный, региональный и локальный мониторинги.

Глобальный мониторинг – слежение за развитием общемировых биосферных процессов и явлений (например, за состоянием озонового слоя, изменением климата).

Региональный мониторинг – слежение за природными и антропогенными процессами и явлениями в пределах какого-то региона (например, за состоянием озера Байкал).

Локальный мониторинг – мониторинг в пределах небольшой территории (например, контроль за состоянием воздуха в городе).

В РФ функционирует и развивается Единая государственная система экологического мониторинга (ЕГСЭМ), сформированная на трех основных организационных уровнях: федеральном, субъектов РФ и локальном (объектном) с целью радикального повышения эффективности службы наблюдения. На основе результатов мониторинга разрабатываются рекомендации по снижению уровня загрязнения окружающей среды и прогноз на будущее.

Системы мониторинга связаны с экологической экспертизой и проведением оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС).

2. Нормирование качества окружающей среды (экологическое нормирование)

Под качеством окружающей среды понимают степень соответствия среды жизни

человека его потребностям. Окружающей человека средой являются природные условия, условия на рабочем месте и жилищные условия. От ее качества зависит продолжительность жизни, здоровье, уровень заболеваемости населения и т.д.

Экологическое нормирование – процесс установления показателей предельно допустимого воздействия человека на окружающую среду. Его главная цель – обеспечение приемлемого баланса между экологией и экономикой. Такое нормирование позволяет вести хозяйственную деятельность и сохранять природную среду.

В РФ нормированию подлежат:

- физические факторы воздействия (шум, вибрация, электромагнитные поля, радиоактивное излучение);
- химические факторы – концентрации вредных веществ в воздухе, воде, почвах, продуктах питания;
- биологические факторы – содержание патогенных микроорганизмов в воздухе, воде, продуктах питания.

Экологические нормативы разделяют на 3 основные группы:

- технологические нормативы – устанавливаются для различных производств и процессов, рационального использования сырья и энергии, сведения к минимуму отходов;
- научно-технические нормативы – предусматривают систему расчетов и периодического пересмотра нормативов, контроля за воздействием на ОПС;
- медицинские нормативы – определяют уровень опасности для здоровья населения.

Нормирование качества окружающей среды – установление показателей и пределов, в которых допускается изменение этих показателей (для воздуха, воды, почвы и др.).

Цель нормирования – установление предельно допустимых норм (экологических нормативов) воздействия человека на окружающую среду. Соблюдение экологических нормативов должно обеспечить экологическую безопасность населения, сохранение генетического фонда человека, растений и животных, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов.

Нормативы предельно допустимых вредных воздействий, а также методы их определения, носят временный характер и могут совершенствоваться по мере развития науки и техники с учетом международных стандартов.

Основные экологические нормативы качества окружающей среды и воздействия на нее следующие:

1. Нормативы качества (санитарно-гигиенические):
 - предельно допустимые концентрации (ПДК) вредных веществ;
 - предельно допустимый уровень (ПДУ) вредных физических воздействий (радиации, шума, вибрации, магнитных полей и др.)
2. Нормативы воздействия (производственно-хозяйственные):
 - предельно допустимый выброс (ПДВ) вредных веществ;
 - предельно допустимый сброс (ПДС) вредных веществ.
3. Комплексные нормативы:
 - предельно допустимая экологическая (антропогенная) нагрузка на окружающую среду.

Предельно допустимая концентрация (ПДК) – количество загрязняющего вещества в окружающей среде (почве, воздухе, воде, продуктах питания), которое при постоянном или временном воздействии на человека не влияет на его здоровье и не вызывает неблагоприятных последствий у его потомства. ПДК рассчитывают на единицу объема (для воздуха, воды), массы (для почвы, пищевых продуктов) или поверхности (для кожи работающих). ПДК устанавливают на основании комплексных исследований. При ее определении учитывают степень влияния загрязняющих веществ не только на здоровье человека, но и на животных, растения, микроорганизмы, а также на природные

сообщества в целом.

Предельно допустимый уровень (ПДУ)– это максимальный уровень воздействия радиации, шума вибрации, магнитных полей и иных вредных физических воздействий, который не представляет опасности для здоровья человека, состояния животных, растений, их генетического фонда. ПДУ – это то же, что и ПДК, но для физических воздействий.

В тех случаях, когда ПДК или ПДУ не определены и находятся только на стадии разработки, используют такие показатели, как ОДК – ориентировочно допустимая концентрация, или ОДУ – ориентировочно допустимый уровень соответственно.

Предельно допустимый выброс (ПДВ) или сброс (ПДС)– это максимальное количество загрязняющих веществ, которое в единицу времени разрешается данному конкретному предприятию выбрасывать в атмосферу или сбрасывать в водоем, не вызывая при этом превышения в них предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ и неблагоприятных экологических последствий.

Комплексным показателем качества окружающей среды является предельно допустимая экологическая нагрузка.

Предельно допустимая экологическая (антропогенная) нагрузка на окружающую среду (ПДЭН)– это максимальная интенсивность антропогенного воздействия на окружающую среду, не приносящая к нарушению устойчивости экологических систем (или, иными словами, к выходу экосистемы за пределы экологической емкости).

Потенциальная способность природной среды перенести ту или иную антропогенную нагрузку без нарушения основных функций экосистем определяется как емкость природной среды, или экологическая емкость территории.

Устойчивость экосистем к антропогенным воздействиям зависит от следующих показателей:

- запасы животного и мертвого органического вещества;
- эффективность образования органического вещества или продукции растительного покрова;
- видовое и структурное разнообразие.

Чем эти показатели выше, тем устойчивее экосистема.

1.2 Лекция № 2

Тема «Нормативно-правовая база экологической экспертизы, экологические требования к хозяйственным объектам»

1.2.1. Вопросы лекции:

1. Документы, регулирующие исполнение функции ГЭЭ
2. Система подзаконных актов в области природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности

1.2.2 Краткое содержание вопросов:

1. Документы, регулирующие исполнение функции ГЭЭ, — это прежде всего Конституция РФ (ст. 9 об использовании и охране природных богатств), ФЗ «Об охране окружающей среды» (ст. 3 о принципах охраны ОС, ст. 33 о целях экологической экспертизы), ФЗ «Об экологической экспертизе», многочисленные нормативные акты, принятые в соответствии с этими законами РФ.

Государственная экологическая экспертиза представляет собой управленческую процедуру контрольной проверки прогноза предполагаемых последствий в системе принятия решения о социально-экономическом развитии отдельно рассматриваемой территории или конкретного хозяйственного объекта, реализация которого окажет значимое воздействие на окружающую природную среду этой территории или страны в целом, с целью подготовки заключения о возможности экологических и других последствий реализации предлагаемого решения. Данная процедура рассматривается как

осуществление предупредительного экологического контроля.

Административное право относит экспертизу к одному из основных направлений административного надзора — как предварительный контроль, в частности, проведение экспертиз, выдача заключений на проекты строительства и т.п.

Федеральный закон «Об экологической экспертизе» на протяжении многолетней практики применения доказал высокую эффективность в природоохранной деятельности, что подтверждается сохранением его редакции. Вносимые изменения были связаны с перераспределением полномочий органов государственной власти и не затрагивали процедуру организации и проведения ГЭЭ, лишь фиксируя этапы проводимой в России административной реформы. Наиболее значимые последствия их вступления в силу¹ заключаются в следующем: правоотношения в области экологической экспертизы регулируются только федеральным законодательством. При этом определение федерального органа исполнительной власти в области экологической экспертизы, его функции и полномочия отнесены к компетенции Правительства РФ.

Следует подчеркнуть, что изменения, внесенные Федеральным законом № 122-ФЗ в ст. 10 Федерального закона «Об экологической экспертизе» были направлены на усиление роли ГЭЭ, закрепление исключительной компетенции федерального органа исполнительной власти в области ГЭЭ на ее организацию и проведение.

Деятельность ГЭЭ базируется на положениях законодательных и подзаконных актов, в которых отражены общие требования к охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности населения.

Во многих законодательных актах смежных отраслей права регулируются отношения в сфере охраны и использования отдельных природных объектов — вод, недр, земли, лесов, животного мира (Водный кодекс РФ, Лесной кодекс РФ, Земельный кодекс РФ, Закон РФ «О недрах», Федеральный закон «О животном мире»), отношения по обеспечению экологической безопасности хозяйственной деятельности, безопасности обращения с отходами, химическими и иными веществами, производства отдельных видов продукции, а также правовой режим территорий с особым экологическим статусом (Федеральные законы от 2 мая 1997 г. № 76-ФЗ «Об уничтожении химического оружия», от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», от 5 июля 1996 г. № 86-ФЗ «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности», от 19 июля 1997 г. № 109-ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами», от 10 июля 2001 г. № 92-ФЗ «О специальных экологических программах реабилитации радиационно загрязненных участков территории», от 30 марта

Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации».

1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» и целый ряд других федеральных законов).

Также используются многочисленные нормативные документы, регламентирующие экологические требования при проектировании и строительстве различных объектов, в том числе охраны воздушного бассейна, поверхностных и подземных вод, почв и недр, растительного и животного мира, природно-культурных заповедников и памятников.

Инвестиционные проекты, разработанные с соблюдением экологических требований и с выполнением прогнозной оценки последствий воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду, являются «экологически обеспеченными». Такие проекты всегда более устойчивы как с экологической, так и с экономической точки зрения.

Для устранения противоречий принципу комплексности оценки воздействия на окружающую природную среду хозяйственной и иной деятельности и ее последствий при

проведении ГЭЭ, дублирования функций и неопределенности для всех участников процесса экологической оценки, в первую очередь для субъектов предпринимательства, в марте 2006 г. МПР РФ опубликовало Концепцию Федерального закона «Экологический кодекс Российской Федерации»[1]. Основная цель разработки Экологического кодекса заключается в переходе от пообъектного к комплексному правовому регулированию экологических отношений, устранении внутренних противоречий, заполнении пробелов, согласовании экологического законодательства с гражданским, административным, природоресурсным и иным законодательством, гармонизации с нормами международного законодательства в сфере охраны окружающей среды, установлении новых правовых институтов, отвечающих современным требованиям экономического развития общества, с введением в максимально возможной степени норм прямого действия.

Реформирование экологического законодательства РФ путем кодификации способствует его совершенствованию, обеспечивая стабильность и конструктивность экологического законодательства как определяющие условия его эффективности. Это достигается за счет системности и комплексности правового регулирования на основе установления единых принципов охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности; введения преимущественно норм прямого действия; развития экономических механизмов регулирования охраны окружающей среды.

В Концепции отмечается, что ГЭЭ в настоящее время рассматривается как один из наиболее эффективных инструментов, позволяющих обеспечить выполнение требований охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов еще на стадии подготовки и принятия управленческих решений. Однако с развитием градостроительного и земельного законодательства, введением технических регламентов требуется пересмотр объектов ГЭЭ с целью их уточнения и приведения в соответствие с современными экономическими условиями.

В общей части Экологического кодекса определены меры обеспечения экологической безопасности. В раздел об экологической безопасности входят основные механизмы ее обеспечения, в частности: обращение с отходами производства и потребления, опасными веществами, продукцией, материалами, системы экологического нормирования, экологическая экспертиза, процедуры экологического контроля, основания, порядок и особенности возмещения экологического вреда.

Статьи законопроекта, посвященные экологической экспертизе, формулируются исходя из норм Федерального закона «Об экологической экспертизе» и подзаконных актов, принятых в его исполнение с одновременным заполнением пробелов: определяется порядок проведения экспертизы сложных, многоэтапных проектов; экологической экспертизы проектов законов; подзаконных актов, проектов консервации и закрытия предприятий и другие особенности экспертизы. В качестве критерия объектов экологической экспертизы определяется значительность воздействия на окружающую среду, при этом виды воздействий, признаваемые значительными, могут быть описаны либо перечислены. Тем самым из объектов экологической экспертизы будут исключены небольшие проекты и отдельные виды деятельности, что отвечает задачам снижения административных барьеров предпринимательской деятельности. Закрепляется положение о том, что объектами экологической экспертизы могут быть производственные и иные проекты, проекты нормативных правовых актов, а также некоторые административные решения (ненормативные правовые акты) государственных органов, способные оказать существенное воздействие на окружающую среду (например, о зонировании территорий и др.), если материалы, послужившие основой для таких решений, не прошли ГЭЭ.

Основным источником информации для вынесения решения о соответствии проекта экологическим требованиям является оценка воздействия на окружающую среду, поэтому должны быть кодифицированы нормы, выраженные в Приказе Госкомэкологии от 16 мая 2000 г. № 372 «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой

хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации».

В Концепции отмечено, что в 2005 г. был разработан проект модельного Экологического кодекса государств — участников Содружества Независимых государств (СНГ), который был принят за основу при подготовке проектов Экологических кодексов Украины и Казахстана, а также упомянут проект Экологического кодекса Ленинградской области.

Несмотря на кодификацию основных направлений экологического права, распорядительные и нормативные документы, там, где на уровне региона требуется норма прямого действия, до сих пор включают многочисленные многозначные толкования, рамочные положения. Так, Федеральный закон № 69-ФЗ[2] в ст. 10 разрешает перевод земель особо охраняемых территорий, «если их использование по целевому назначению ввиду утраты ими особого природоохранного... значения невозможно». Однако не существует четких определений границ категории «утрата». Для региональных ООПТ это вполне легитимная вероятность закрытия половины существующих памятников природы.

Пресловутое разрешение строительства в водоохранной полосе компенсируется требованием (п. 16 ст. 65 Водного кодекса РФ) оборудования таких объектов сооружениями, обеспечивающими охрану водных объектов от загрязнения. Но выделение земельного участка выполняется службами Росземкадастра и муниципальных властей, при этом не подлежат государственной экспертизе проекты: «отдельно стоящих жилых домов с количеством этажей не более трех, предназначенные для проживания одной семьи...»2. Таким образом, в водоохранной полосе регионального водотока можно без экспертизы и водоохранного согласования строить трехэтажный дом для одной семьи.

Правовые новеллы, несомненно, снизили уровень безусловных, ограничительных природоохранных барьеров, прежде всего, в территориально-планировочных решениях по развитию экономики территорий на уровне «муниципальное образование — регион» (разрешение строительства в водоохраных полосах, проведение лесоустройства по заказу арендатора лесного фонда, уведомительные формы водопользования, вывод проектной документации из сферы надзорно-экологической экспертизы в состав технологического нормирования госэкспертизы И Т.Д. И Т.П.).

2. Система подзаконных актов в области природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности

Систему законодательных и нормативно-правовых актов в области охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования, образованную в соответствии с требованиями Конституции РФ, иллюстрирует табл. 1.2, при этом законы и иные нормативно-правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам.

Система экологического законодательства на федеральном и региональном уровнях

Российская Федерация	Субъекты РФ
Федеральные Законы, определяющие правовое регулирование на территории РФ	Законы субъектов РФ
Указы Президента России; Постановления Государственной Думы РФ; Постановления (Распоряжения) Правительства РФ	Постановления (распоряжения) органов представительной и исполнительной власти субъектов Федерации
Система государственных стандартов (ГОСТ) и строительных норм и правил (СНиП)	Система региональных стандартов и нормативов, межведомственной и ведомственной нормативно-методической документации органов субъектов РФ

Российская Федерация	Субъекты РФ
Система отраслевых стандартов (ОСТ, РД, НД, СанПиН, ПДК, ОБУВ и др.)	
Система межведомственной и ведомственной нормативно-методической документации (приказы, Положения, инструкции и пр.) федеральных органов исполнительной власти	

Документы, регулирующие исполнение функции ГЭЭ, — это прежде всего Конституция РФ (ст. 9 об использовании и охране природных богатств), ФЗ «Об охране окружающей среды» (ст. 3 о принципах охраны ОС, ст. 33 о целях экологической экспертизы), ФЗ «Об экологической экспертизе», многочисленные нормативные акты, принятые в соответствии с этими законами РФ.

Государственная экологическая экспертиза представляет собой управленческую процедуру контрольной проверки прогноза предполагаемых последствий в системе принятия решения о социально-экономическом развитии отдельно рассматриваемой территории или конкретного хозяйственного объекта, реализация которого окажет значимое воздействие на окружающую природную среду этой территории или страны в целом, с целью подготовки заключения о возможности экологических и других последствий реализации предлагаемого решения. Данная процедура рассматривается как осуществление предупредительного экологического контроля.

Административное право относит экспертизу к одному из основных направлений административного надзора — как предварительный контроль, в частности, проведение экспертиз, выдача заключений на проекты строительства и т.п.

Федеральный закон «Об экологической экспертизе» на протяжении многолетней практики применения доказал высокую эффективность в природоохранной деятельности, что подтверждается сохранением его редакции. Вносимые изменения были связаны с перераспределением полномочий органов государственной власти и не затрагивали процедуру организации и проведения ГЭЭ, лишь фиксируя этапы проводимой в России административной реформы. Наиболее значимые последствия их вступления в силу¹ заключаются в следующем: правоотношения в области экологической экспертизы регулируются только федеральным законодательством. При этом определение федерального органа исполнительной власти в области экологической экспертизы, его функции и полномочия отнесены к компетенции Правительства РФ.

Следует подчеркнуть, что изменения, внесенные Федеральным законом № 122-ФЗ в ст. 10 Федерального закона «Об экологической экспертизе» были направлены на усиление роли ГЭЭ, закрепление исключительной компетенции федерального органа исполнительной власти в области ГЭЭ на ее организацию и проведение.

Деятельность ГЭЭ базируется на положениях законодательных и подзаконных актов, в которых отражены общие требования к охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности населения.

Во многих законодательных актах смежных отраслей права регулируются отношения в сфере охраны и использования отдельных природных объектов — вод, недр, земли, лесов, животного мира (Водный кодекс РФ, Лесной кодекс РФ, Земельный кодекс РФ, Закон РФ «О недрах», Федеральный закон «О животном мире»), отношения по обеспечению экологической безопасности хозяйственной деятельности, безопасности обращения с отходами, химическими и иными веществами, производства отдельных видов продукции, а также правовой режим территорий с особым экологическим статусом (Федеральные законы от 2 мая 1997 г. № 76-ФЗ «Об уничтожении химического оружия», от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», от 5 июля 1996 г. № 86-ФЗ «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности», от 19 июля

1997 г. № 109-ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами», от 10 июля 2001 г. № 92-ФЗ «О специальных экологических программах реабилитации радиационно загрязненных участков территории», от 30 марта

Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации».

1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» и целый ряд других федеральных законов).

Также используются многочисленные нормативные документы, регламентирующие экологические требования при проектировании и строительстве различных объектов, в том числе охраны воздушного бассейна, поверхностных и подземных вод, почв и недр, растительного и животного мира, природно-культурных заповедников и памятников.

Инвестиционные проекты, разработанные с соблюдением экологических требований и с выполнением прогнозной оценки последствий воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду, являются «экологически обеспеченными». Такие проекты всегда более устойчивы как с экологической, так и с экономической точки зрения.

Для устранения противоречий принципу комплексности оценки воздействия на окружающую природную среду хозяйственной и иной деятельности и ее последствий при проведении ГЭЭ, дублирования функций и неопределенности для всех участников процесса экологической оценки, в первую очередь для субъектов предпринимательства, в марте 2006 г. МПР РФ опубликовало Концепцию Федерального закона «Экологический кодекс Российской Федерации»[1]. Основная цель разработки Экологического кодекса заключается в переходе от пообъектного к комплексному правовому регулированию экологических отношений, устранении внутренних противоречий, заполнении пробелов, согласовании экологического законодательства с гражданским, административным, природоресурсным и иным законодательством, гармонизации с нормами международного законодательства в сфере охраны окружающей среды, установлении новых правовых институтов, отвечающих современным требованиям экономического развития общества, с введением в максимально возможной степени норм прямого действия.

Реформирование экологического законодательства РФ путем кодификации способствует его совершенствованию, обеспечивая стабильность и конструктивность экологического законодательства как определяющие условия его эффективности. Это достигается за счет системности и комплексности правового регулирования на основе установления единых принципов охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности; введения преимущественно норм прямого действия; развития экономических механизмов регулирования охраны окружающей среды.

В Концепции отмечается, что ГЭЭ в настоящее время рассматривается как один из наиболее эффективных инструментов, позволяющих обеспечить выполнение требований охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов еще на стадии подготовки и принятия управленческих решений. Однако с развитием градостроительного и земельного законодательства, введением технических регламентов требуется пересмотр объектов ГЭЭ с целью их уточнения и приведения в соответствие с современными экономическими условиями.

В общей части Экологического кодекса определены меры обеспечения экологической безопасности. В раздел об экологической безопасности входят основные механизмы ее обеспечения, в частности: обращение с отходами производства и потребления, опасными веществами, продукцией, материалами, системы экологического нормирования, экологическая экспертиза, процедуры экологического контроля, основания, порядок и особенности возмещения экологического вреда.

Статьи законопроекта, посвященные экологической экспертизе, формулируются

исходя из норм Федерального закона «Об экологической экспертизе» и подзаконных актов, принятых в его исполнение с одновременным заполнением пробелов: определяется порядок проведения экспертизы сложных, многоэтапных проектов; экологической экспертизы проектов законов; подзаконных актов, проектов консервации и закрытия предприятий и другие особенности экспертизы. В качестве критерия объектов экологической экспертизы определяется значительность воздействия на окружающую среду, при этом виды воздействий, признаваемые значительными, могут быть описаны либо перечислены. Тем самым из объектов экологической экспертизы будут исключены небольшие проекты и отдельные виды деятельности, что отвечает задачам снижения административных барьеров предпринимательской деятельности. Закрепляется положение о том, что объектами экологической экспертизы могут быть производственные и иные проекты, проекты нормативных правовых актов, а также некоторые административные решения (ненормативные правовые акты) государственных органов, способные оказать существенное воздействие на окружающую среду (например, о зонировании территорий и др.), если материалы, послужившие основой для таких решений, не прошли ГЭЭ.

Основным источником информации для вынесения решения о соответствии проекта экологическим требованиям является оценка воздействия на окружающую среду, поэтому должны быть кодифицированы нормы, выраженные в Приказе Госкомэкологии от 16 мая 2000 г. № 372 «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации».

В Концепции отмечено, что в 2005 г. был разработан проект модельного Экологического кодекса государств — участников Содружества Независимых государств (СНГ), который был принят за основу при подготовке проектов Экологических кодексов Украины и Казахстана, а также упомянут проект Экологического кодекса Ленинградской области.

Несмотря на кодификацию основных направлений экологического права, распорядительные и нормативные документы, там, где на уровне региона требуется норма прямого действия, до сих пор включают многочисленные многозначные толкования, рамочные положения. Так, Федеральный закон № 69-ФЗ[2] в ст. 10 разрешает перевод земель особо охраняемых территорий, «если их использование по целевому назначению ввиду утраты ими особого природоохранного... значения невозможно». Однако не существует четких определений границ категории «утрата». Для региональных ООПТ это вполне легитимная вероятность закрытия половины существующих памятников природы.

Пресловутое разрешение строительства в водоохранной полосе компенсируется требованием (п. 16 ст. 65 Водного кодекса РФ) оборудования таких объектов сооружениями, обеспечивающими охрану водных объектов от загрязнения. Но выделение земельного участка выполняется службами Росземкадастра и муниципальных властей, при этом не подлежат государственной экспертизе проекты: «отдельно стоящих жилых домов с количеством этажей не более трех, предназначенные для проживания одной семьи...»². Таким образом, в водоохранной полосе регионального водотока можно без экспертизы и водоохранного согласования строить трехэтажный дом для одной семьи.

Правовые новеллы, несомненно, снизили уровень безусловных, ограничительных природоохранных барьеров, прежде всего, в территориально-планировочных решениях по развитию экономики территорий на уровне «муниципальное образование — регион» (разрешение строительства в водоохранных полосах, проведение лесоустройства по заказу арендатора лесного фонда, уведомительные формы водопользования, вывод проектной документации из сферы надзорно-экологической экспертизы в состав технологического нормирования госэкспертизы И Т.Д. И Т.П.).

1.3 Лекция № 2

Тема «Принципы и порядок проведения экологической экспертизы»

1.2.2. Вопросы лекции:

1. Суть экологической экспертизы
2. Порядок проведения экологической экспертизы

1.2.2 Краткое содержание вопросов:

1. Суть экологической экспертизы

Федеральный закон «Об экологической экспертизе» от 23.11.95 г. № 174-ФЗ регулирует отношения в области экологической экспертизы и направлен на реализацию конституционного права граждан Российской Федерации (РФ) на благоприятную окружающую среду посредством предупреждения негативных воздействий хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду. *Экологическая экспертиза* - установление соответствия документов и (или) документации, обосновывающих намечаемую в связи с реализацией объекта экологической экспертизы хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды, в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду [1]. Классификация видов экологической экспертизы приведена на рис. 1.

К задачам экологической экспертизы относятся:

- 1) организация и проведение всестороннего, объективного, научно обоснованного анализа материалов, представленных на экспертизу;
- 2) оценка принятых проектных решений экспортируемых материалов, в том числе:
 - - проверка соответствия принятых решений экологическим требованиям стандартов и нормативов;
 - - оценка правильности определения заказчиком степени экологического риска и опасности намечаемой или осуществляемой хозяйственной или иной деятельности;
 - - определение обоснованности, эффективности или достаточности предусматриваемых мер по охране здоровья населения, окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов в рассматриваемых материалах;
 - - подготовка объективного, научно обоснованного заключения по рассматриваемым материалам, своевременная передача его государственным и иным органам, принимающим решение о реализации объекта государственной экологической экспертизы.

Правительство РФ в области государственной экологической экспертизы имеет следующие полномочия:

- 1) утверждает порядок ее проведения;
- 2) осуществляет меры по обеспечению соблюдения законов, а также по обеспечению прав граждан и юридических лиц в области экологической экспертизы;
- 3) ежегодно отчитывается о своей деятельности в области экологической экспертизы перед Президентом РФ;
- 4) определяет федеральный орган исполнительной власти в области экологической экспертизы, его функции и полномочия.

Органы судебной власти РФ осуществляют свои полномочия в области экологической экспертизы в соответствии с законодательством РФ. В ст. 3 Федерального закона № 174-ФЗ перечислены принципы экологической экспертизы [1]:

- - презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности;
- - обязательности проведения государственной экологической экспертизы до принятия решений о реализации объекта экологической экспертизы;

- - комплексности оценки воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности и его последствий;
- - обязательности учета требований экологической безопасности при проведении экологической экспертизы;
- - достоверности и полноты информации, представляемой на экологическую экспертизу;
- - независимости экспертов экологической экспертизы;
- - научной обоснованности, объективности и законности заключений экологической экспертизы;
- - гласности, участия общественных организаций (объединений), учета общественного мнения;
- - ответственности участников экологической экспертизы и заинтересованных лиц за ее организацию, проведение, качество.

2. Порядок проведения экологической экспертизы

Государственная экологическая экспертиза (в т.ч. повторная) проводится при условии ее предварительной оплаты заказчиком документации, соответствия формы и содержания представляемых материалов требованиям, установленному порядку проведения и при наличии в составе представляемых материалов:

1. Документации в установленном порядке и объеме (в т.ч. инженерно-экологические изыскания), и содержащей материалы по оценке воздействия на окружающую среду намечаемой деятельности. *Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС)* — это вид деятельности по выявлению, анализу и учету прямых, косвенных и иных последствий воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности в целях принятия решения о возможности или невозможности ее осуществления. В ОВОС предусматривается описание окружающей среды, которая может быть затронута намечаемой хозяйственной деятельностью. Понятие «окружающая среда» при проведении ОВОС включает в себя совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов. К совокупности компонентов относятся: земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, флора, фауна и иные организмы, климат, ландшафт, исторические памятники, а также озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство, и другие материальные объекты или взаимосвязь между ними.

Проектная документация для экологической экспертизы оформляется в соответствии с требованиями, изложенными в Постановлении Правительства РФ «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию» № 87 от 16.02.2008 г. [2]. 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. Материалы, содержащие ОВОС, выполняются в соответствии с приказом Госкомэкологии РФ от 16.05.2000 г.

№ 372 «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в РФ» [3].

- 2. Положительных заключений и (или) документов согласований органов федерального надзора и контроля с органами местного самоуправления.
- 3. Заключений федеральных органов исполнительной власти по объекту государственной экологической экспертизы в случае его рассмотрения указанными органами и заключения общественной экологической экспертизы в случае ее проведения.
- 4. Материалов обсуждений объекта государственной экологической экспертизы с гражданами и общественными организациями (объединениями).

Государственная экологическая экспертиза организуется и проводится федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы

(объекты федерального уровня) и органами государственной власти субъектов РФ (объекты регионального уровня).

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны окружающей среды, включая вопросы, касающиеся государственной экологической экспертизы; также принимает нормативные правовые акты по вопросам осуществления переданных органам государственной власти субъектов РФ полномочий в области государственной экологической экспертизы согласно Постановлению Правительства РФ от 11.11.2015 № 1219 [4].

В соответствии с Положением Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) осуществляет функции по контролю и надзору за проведением государственной экологической экспертизы с правом направления предписаний об устранении выявленных нарушений, а также о привлечении к ответственности должностных лиц, исполняющих обязанности по осуществлению переданных полномочий [5].

Территориальные органы Росприроднадзора по поручению центрального аппарата Росприроднадзора организуют и проводят в порядке, установленном законодательством РФ, государственную экологическую экспертизу федерального уровня.

Проведение государственной экологической экспертизы объектов регионального уровня осуществляется в субъектах РФ специально уполномоченными на это органами, что закреплено в региональных нормативных документах (в постановлениях губернаторов или правительств областей и краев). Одним из таких органов могут быть: управление экологии и природных ресурсов области (края); областные или краевые департаменты (экологической безопасности и природопользования; природных ресурсов и государственного экологического контроля).

Федеральный орган исполнительной власти в области экологической экспертизы (Федеральная служба по надзору в сфере природопользования) выполняет следующие функции [1]:

- 1) согласовывает структуру органов исполнительной власти субъектов РФ в области экологической экспертизы;

- 2) осуществляет контроль за исполнением нормативных правовых актов, принимаемых органами государственной власти субъектов РФ по вопросам переданных полномочий, с правом направления обязательных для исполнения предписаний об отмене указанных нормативных правовых актов или о внесении в них изменений;

- 3) осуществляет контроль за исполнением нормативных правовых актов, принимаемых органами государственной власти субъектов РФ по вопросам переданных полномочий, с правом направления обязательных для исполнения предписаний об отмене указанных нормативных правовых актов или о внесении в них изменений;

- 4) в случае необходимости готовит и вносит для принятия решения в Правительство РФ предложения об изъятии соответствующих полномочий у органов государственной власти субъектов РФ;

- 5) устанавливает содержание и формы представления отчетности об осуществлении переданных полномочий, в случае необходимости устанавливает целевые прогнозные показатели.

К полномочиям субъектов РФ в области экологической экспертизы относятся [1]:

- 1) получение от соответствующих органов информации об объектах экологической экспертизы, реализация которых может оказывать прямое или косвенное воздействие на окружающую среду в пределах территории соответствующего субъекта РФ;

2) делегирование экспертов для участия в качестве наблюдателей в заседаниях экспертных комиссий государственной экологической экспертизы объектов экологической экспертизы в случае реализации этих объектов на территории соответствующего субъекта РФ и в случае возможного воздействия на окружающую среду в пределах территории соответствующего субъекта РФ хозяйственной и иной деятельности, намечаемой другим субъектом РФ.

К полномочиям органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в области экологической экспертизы относятся [1]:

1) делегирование экспертов для участия в качестве наблюдателей в заседаниях экспертных комиссий государственной экологической экспертизы объектов экологической экспертизы в случае реализации этих объектов на соответствующей территории и в случае возможного воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности, намечаемой другой административно-территориальной единицей;

2) принятие и реализация в пределах своих полномочий решений по вопросам экологической экспертизы на основании результатов общественных обсуждений, опросов, референдумов, заявлений общественных экологических организаций (объединений) и движений, информации об объектах экологической экспертизы;

3) организация общественных обсуждений, проведение опросов, референдумов среди населения о намечаемой хозяйственной и иной деятельности;

4) организация по требованию населения общественных экологических экспертиз;

5) информирование федеральных органов исполнительной власти в области экологической экспертизы о намечаемой хозяйственной и иной деятельности на территории соответствующего муниципального образования;

6) информирование органов прокуратуры, федеральных органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды и органов государственной власти субъектов РФ о начале реализации объекта экологической экспертизы без положительного заключения государственной экологической экспертизы;

7) осуществление иных полномочий в данной области.

Органы местного самоуправления городских округов и муниципальных районов имеют право [1]:

- получать от соответствующих государственных органов необходимую информацию об объектах экологической экспертизы, реализация которых может оказывать воздействие на окружающую среду в пределах территории муниципального образования, и о результатах проведения государственной или общественной экологической экспертизы;

- направлять в письменной форме федеральным органам исполнительной власти в области экологической экспертизы аргументированные предложения по экологическим аспектам реализации намечаемой деятельности.

2. МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ ДЛЯ ПРАКТИЧЕСКИХ ЗАНЯТИЙ

2.1. Практическое занятие № 1 (2 часа).

Тема: «Проектирование систем мониторинга как основа их эффективного функционирования. Лес как объект мониторинга»

2.1.1 Задание для работы: изучить этапы проектирования систем мониторинга как основа их эффективного функционирования, особенности мониторинга среды в лесных экосистемах.

2.1.2 Краткое описание проводимого занятия:

1. Изучить пояснительную записку и справочные материалы

2. Ответить на контрольные вопросы:

- проектирование систем мониторинга как основа их эффективного

функционирования.

- основные принципы организации глобального фонового мониторинга.
- глобальная система мониторинга окружающей среды.
- государственный экологический мониторинг в РФ.
- физико-химические методы мониторинга, используемые в лесном хозяйстве;
- использование методов биотестирования в лесном хозяйстве.

2.1.3 Результаты и выводы: основной задачей системы мониторинга лесов является сбор репрезентативных и сопоставимых данных об изменениях, происходящих в лесах под влиянием загрязнения атмосферы и других неблагоприятных факторов, с целью оценки их состояния, выявления основных причин повреждений, разработки прогнозов и мероприятий по повышению устойчивости лесных экосистем, рациональному использованию лесов и лесных земель

2.2. Практическое занятие № 2 (2 часа).

Тема: «Экологические требования к размещению, созданию и эксплуатации хозяйственных и иных объектов, их правовое значение»

2.2.1 Задание для работы: изучить экологические требования к размещению, созданию и эксплуатации хозяйственных и иных объектов, их правовое значение

2.2.2 Краткое описание проводимого занятия:

1. Изучить пояснительную записку и справочные материалы
2. Ответить на контрольные вопросы:
 - экологические требования к размещению, проектированию, строительству, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации, консервации и ликвидации хозяйственных и иных объектов.

- понятие и содержание оценки воздействия на окружающую среду.
- порядок проведения оценки воздействия на окружающую среду.

2.2.3 Результаты и выводы:

Таким образом, эколого-правовые требования к сфере хозяйственной деятельности сформулированы в федеральном и региональном экологическом законодательстве. По своему содержанию они весьма многочисленны.

С позиций системного подхода эколого-правовые требования в рассматриваемой области в зависимости от содержания и целевой направленности можно подразделить на два вида.

Это эколого-правовые требования, сформулированные в действующем законодательстве:

- применительно к хозяйственной деятельности в целом, которые распространяются на все субъекты и стадии хозяйственной деятельности. Эколого-правовые требования содержатся, прежде всего, в статьях ФЗ РФ от 10.01.2002 № 7-ФЗ, закрепляющих принципы, нормативы, приоритеты, правила охраны окружающей среды и природопользования;
- касающиеся отдельных стадий хозяйственной деятельности. В частности, при размещении, проектировании, строительстве, вводе в эксплуатацию предприятий. Они включают конкретные эколого-правовые требования, конкретизирующие общие правовые экологические требования, адресованные отдельным стадиям хозяйственной деятельности с учетом специфики их экологических задач.

При этом правовые экологические требования в рассматриваемой области должны вытекать из целей и задач охраны окружающей среды на отдельных стадиях хозяйственной деятельности и включать:

- обеспечение сохранения природной среды, а также недопущение ухудшения ее качества;
- недопущение ухудшения состояния отдельных природных объектов;
- недопущение ухудшения состояния и обеспечение функционирования особо

охраняемых природных комплексов;

- недопущение отрицательного влияния производственных предприятий на здоровье населения.

2.3. Практическое занятие № 3 (2 часа).

Тема: «Экологическая экспертиза»

2.3.1 Задание для работы: изучить порядок проведения экологической экспертизы

2.3.2 Краткое описание проводимого занятия:

1. Изучить пояснительную записку и справочные материалы

2. Ответить на контрольные вопросы:

- экологическая экспертиза как необходимый элемент установления соответствия планируемой хозяйственной и иной деятельности требованиям охраны окружающей среды.

- принципы экологической экспертизы.

- государственная экологическая экспертиза и ее объекты.

- порядок проведения государственной экологической экспертизы.

- юридическая сила Заключения государственной экологической экспертизы.

- общественная экологическая экспертиза

2.3.3 Результаты и выводы:

Сегодня экологическая экспертиза в России является одним из наиболее эффективных управленческих рычагов рационального природопользования и охраны окружающей среды.

Существуют некоторые успехи и недостатки, проблемы и трудности в развитии этого института.

Одной из главных «внутренних» сложностей в осуществлении экспертных оценок является несколько субъективный их характер и трудности оценки экологических параметров окружающей среды.

К числу «внешних» трудностей и нерешенных проблем экологической экспертизы относятся: их нормативно-процедурные различия и сложности в адаптации международных правил в этой области к национальному природоохранному законодательству. Часто мешают слишком длительные сроки экспертиз, снижающие их эффективность.

Самым узким местом экологической экспертизы остается «внутренняя» проблема оценки качественных параметров окружающей среды, не только реальных, но, главное, прогнозируемых.

Наименее изученной областью экологической экспертизы является общественная экологическая экспертиза, декларированная, но мало чем обеспеченная в России. Данный вопрос требует исследований и разработок, соответствующих нормативно-методических документов.