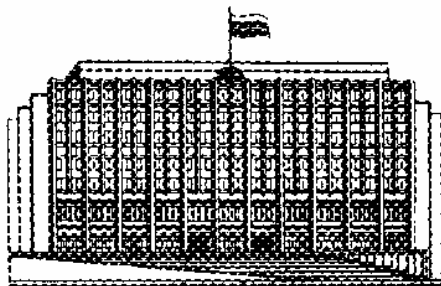


**СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**КОМИТЕТ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ПО НАУКЕ, КУЛЬТУРЕ,
ОБРАЗОВАНИЮ, ЗДРАВООХРАНЕНИЮ И ЭКОЛОГИИ**

**ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ
АППАРАТА СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ**



Серия: Основные проблемы социального развития России - 37

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК

№ 4(135)

***Проблемы и перспективы совершенствования
законодательства в области охраны
окружающей природной среды***

*по материалам парламентских слушаний «Экология современных
крупных городов» и Всероссийской конференции «Нормативно-правовое
обеспечение природоохранной деятельности субъектов
Российской Федерации»*

**Москва
2000**

***Проблемы и перспективы совершенствования
законодательства в области охраны
окружающей природной среды***

*(по материалам парламентских слушаний
«Экология современных крупных городов» и
Всероссийской конференции «Нормативно-
правовое обеспечение природоохранной
деятельности субъектов Российской
Федерации»)*

*Комитет Совета Федерации по науке, культуре,
образованию, здравоохранению и экологии и
Информационно-аналитическое управление Аппарата
Совета Федерации предлагают вашему вниманию
аналитический вестник, посвященный проблемам
совершенствования законодательства в области охраны
окружающей природной среды.*

*Материалы вестника всесторонне раскрывают как
проблемы экологического состояния городов России, так и
вопросы развития законодательства Российской Федерации
в экологической сфере.*

Над выпуском работали:

Г.И.Климантова, заместитель начальника управления - начальник отдела социальной политики Информационно-аналитического управления Аппарата Совета Федерации - редактор вестника;

А.Ф.Костюкович, руководитель аппарата Комитета Совета Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии - составитель вестника;

В.Л.Гончаренко, советник аппарата Комитета Совета Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии;

Л.А.Ивасюк, специалист-эксперт аппарата Комитета Совета Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии;

А.Ю.Недре, директор Центра обеспечения экологического контроля;

Т.В.Лагутина, специалист-эксперт отдела социальной политики Информационно-аналитического управления - техническая редакция.

*Издание подготовлено Информационно-аналитическим управлением
Аппарата Совета Федерации*

103426, Москва, Б.Дмитровка, 24, Совет Федерации,

Информационно-аналитическое управление

Телефон: 203-54-45, 203-49-36

Адрес в Internet: www.council.gov.ru

Данную версию Аналитического вестника можно получить на сервере

Совета Федерации в сети Интранет в разделе «Совет Федерации»

Подписано в печать 08.01.2001

При перепечатке и цитировании материалов ссылка на настоящее издание обязательна.

Содержание

1. **Сударенков В.В.**, председатель Комитета Совета Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии
Вступительное слово на парламентских слушаниях «Экология современных крупных городов» 5
2. **Салов Е.И.**, заместитель председателя Комитета Совета Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии, Председатель Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, **Недре А.Ю.**, директор Центра обеспечения экологического контроля
Об основных задачах совершенствования системы разграничения полномочий при осуществлении природоохранной деятельности в регионах Российской Федерации 8
3. **Косариков А.Н.**, заместитель председателя Комитета Государственной Думы РФ по экологии
Проблемы управления экологическими процессами крупных городов 22
4. **Круглик С.И.**, первый заместитель председателя Госстроя России, **Жуков Н.Н.**, начальник Управления инженерной инфраструктуры Госстроя России
Обеспечение экологической безопасности урбанизированных территорий: проблемы и перспективы их решения 29
5. **Боровских А.В.**, заместитель начальника Управления делами Аппарата Совета Федерации, профессор
Вопросы экологической защиты в строительстве 50
6. **Бусарова В.М.**, заместитель начальника отдела Департамента нормативно-правовой работы Министерства природных ресурсов РФ
Правовое регулирование хозяйственной деятельности городов с учетом экологических требований. Общая характеристика экологического состояния городов России. 54
7. Рекомендации парламентских слушаний «Экология современных крупных городов» (7 декабря 2000 года)..... 60

8. **Побережная И.А.**, заместитель начальника Управления законодательства субъектов Российской Федерации Министерства юстиции РФ, советник юстиции 1 класса, к.ю.н.
Взаимодействие федеральных органов исполнительной власти и органов власти субъектов Российской Федерации при формировании федеральной и региональной законодательной базы природоохранительной деятельности 71
9. **Стрельников Ю.А.**, начальник отдела по надзору за исполнением природоохранного законодательства Управления по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов Генеральной Прокуратуры Российской Федерации
О соответствии нормативных правовых актов в области охраны окружающей природной среды субъектов Российской Федерации федеральному законодательству 82
10. **Стрельников Г.А.**, ведущий специалист Организационно-контрольного управления Министерства юстиции Российской Федерации
Вопросы обеспечения конституционной законности на территории Российской Федерации в экологической сфере 87
11. **Шуваев Ю.П.**, руководитель Департамента нормативно-правовой работы Министерства природных ресурсов Российской Федерации
Практика применения федерального и регионального природоохранительного законодательства в субъектах Российской Федерации 92
12. Решение Всероссийской конференции «Нормативно-правовое обеспечение природоохранной деятельности субъектов Российской Федерации (14-15 ноября 2000 года)» 101

В.В.Сударенков, председатель Комитета Совета Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии

(из выступления на парламентских слушаниях
«Экология современных крупных городов» 7 декабря 2000 года)

Актуальность, значимость и сложность проблематики в сфере экологии современных крупных городов определяется тем, что в таких городах, число жителей которых насчитывает от сотен тысяч до нескольких миллионов человек, одновременно сосредоточена основная масса источников антропогенного загрязнения окружающей среды, связанных с бытовой, хозяйственной и производственной деятельностью людей.

Стремление людей к проживанию в крупных городах понятно. Оно обусловлено возможностью максимально полного удовлетворения их материально-бытовых и культурных потребностей, что и диктует необходимость дальнейшей интенсификации и совершенствования деятельности в области градостроительства и эксплуатации городских хозяйств при обязательном учете экологических последствий такой деятельности.

Сложность же проблемы заключается в том, что с развитием процессов урбанизации возрастает негативное влияния факторов, сопровождающих эти процессы, на окружающую природную среду, физическое и психическое здоровье людей. Разрешение данной коллизии видится на путях такого развития городской цивилизации, перспективы которого в равной мере учитывали бы как утилитарные интересы городского жителя, так и необходимость сохранения его здоровья и охраны окружающей природной среды.

Важную роль в решении экологических проблем городов играет местное самоуправление, которое позволяет оптимизировать использование природных и других ресурсов, обеспечить защиту интересов граждан, основанных на совместном проживании их на

определенной территории. Местные сообщества способны решать свои проблемы, в том числе и экологические, в наиболее эффективных формах, с учетом конкретных условий каждой отдельной территории. Поэтому реально действующее местное самоуправление позволяет государственной власти сконцентрироваться на решении проблем федерального и регионального уровней, способствует повышению эффективности государственного управления.

В деятельности Комитета Совета Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии вопросам законодательного обеспечения охраны окружающей природной среды, в том числе в условиях городских поселений, уделяется большое внимание. К сожалению, следует признать, что действующие законы и подзаконные нормативные правовые акты в этой области как федерального, так и регионального уровня далеко не в полной мере удовлетворяют современным потребностям. Достаточно упомянуть о том, что базовый закон в области природоохранной деятельности был принят еще в 1991 году и уже давно нуждается в серьезных изменениях и дополнениях отдельных принципиальных положений. Поэтому, совместно с Комитетом Государственной Думы по экологии наш Комитет принимает активное участие в мероприятиях, направленных на скорейшее принятие новой, отвечающей современным требованиям редакции этого закона, а также законов, охватывающих сферу городской экологии, в том числе федеральных законов «О питьевой воде и питьевом водоснабжении», «Об обеспечении экологической безопасности автомобильного транспорта» и ряда других.

Надеемся, что результатом парламентских слушаний явится существенный прогресс в понимании того, в каком направлении должна совершенствоваться нормативно-правовая база, призванная обеспечить устойчивое, экологически безопасное развитие наших городов.

Об основных задачах совершенствования системы разграничения полномочий при осуществлении природоохранной деятельности в регионах Российской Федерации

Е.И.Салов, заместитель председателя Комитета Совета Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии, Председатель Государственного Совета - Хасэ Республики Адыгея

А.Ю.Недре, директор Центра обеспечения экологического контроля

Сегодня, на пороге XXI века, стало очевидным, что опасно обострившийся конфликт между деятельностью человека и возможностями природы привел к критическому состоянию окружающей природной среды. Это актуально для России, так же, как и для многих стран мира. Но в нашей стране социально-экономические проблемы экологии имеют свои особенности. Они состоят, во-первых, в том, что падение производства в постперестроечное время лишь отчасти снизило антропогенную и техногенную нагрузку на экосистемы. Отрицательные воздействия, во-вторых, приобрели в ряде случаев, из-за ослабления экоконтроля и возможностей экомониторинга, латентный характер. В-третьих, необходимость выхода экономики из кризисного состояния на устойчивый рост, отодвигает решение экологических задач на второй план. Показатели этого – упразднение Госкомэкологии как самостоятельного органа в структуре федеральных органов исполнительной власти и отрицание предложений Комитета Совета Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии об увеличении в бюджете 2001 года расходов на природоохранную деятельность. Увеличить расходы удалось по всем направлениям деятельности комитета, кроме экологического. Произошло это при твердой и ясно выраженной позиции Правительства и уступчивости Госдумы, принявшей такой вариант закона во втором чтении. Технократизм в очередной раз восторжествовал над экологизмом. Нет сомнения, что игнорирование экологической

составляющей устойчивого развития (УР) страны может обернуться не сегодня, так завтра, потерями ресурсов – природных и социальных.

В условиях, когда ключевое звено сохранения УР экосистемы РФ ослаблено – объективно и субъективно, резервом, который необходимо использовать во всей полноте, становится эколого-культурологический фактор. И экологическое право, как его составная часть. Именно об этом наш нынешний разговор.

Важнейшая задача, которую необходимо решить - обеспечить оптимальное сочетание общероссийского, федерального и регионального уровней правового регулирования в области охраны окружающей природной среды и природопользования.

Современное конституционное право рассматривает федерализм как принцип, режим и форму государственного устройства, позволяющие обеспечить единство и разделение, в интересах демократии и эффективности управления, государственной власти в условиях ее территориальной организации на нескольких уровнях.

Одно из основных положений федерализма – децентрализация принятия отдельных решений и единообразие основополагающих подходов, что достигается на основе разделения функций и полномочий между федеральным центром и субъектами Российской Федерации.

Данное положение отражает и особенности природоохранной деятельности, которая предполагает наличие единых экологических критериев и стандартов, с одной стороны, и многообразие подходов к решению экологических проблем в каждом конкретном регионе, учета их особенностей на местах – с другой.

Таким образом, федерализм, как основа построения общественно-политических отношений в государстве, может быть активно использован при осуществлении природоохранной деятельности.

Одним из условий успешного осуществления природоохранной деятельности остается эффективная организация государственных

структур, принимающих решения по вопросам охраны окружающей природной среды и природопользования. Такую эффективную организационную систему невозможно построить без учета российских особенностей государственного устройства, прежде всего - федеративных взаимоотношений.

Базисом их формирования и обеспечения функционирования является Конституция и законы, в которых разрешается главный тест федерализма - разграничение полномочий между федеральным центром и субъектами Российской Федерации.

Началом формирования в современной Федерации системы законодательного обеспечения охраны окружающей природной среды и природопользования принято считать 1991 год, который ознаменовался выходом Закона РСФСР "Об охране окружающей природной среды". Хронологию формирования данной системы можно представить в следующем виде:

1991г. - Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды»,
1992 г. - Закон Российской Федерации «О недрах»,
1993 г. - Конституция Российской Федерации,
1995 г. - Федеральные законы «Об особо охраняемых природных территориях», «О животном мире», «Об экологической экспертизе»,
Водный кодекс Российской Федерации,
1997г. - Лесной кодекс Российской Федерации,
1998г. - Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», 1999 г. - Федеральные законы «Об охране атмосферного воздуха», «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения». Сюда же мы отнесли бы и закон «Об охране озера Байкал», имеющий не только федеральное, но и общемировое значение.

В Конституции Российской Федерации и основополагающем законодательном акте - Законе РСФСР «Об охране окружающей природной среды» заложены возможности для деятельности субъектов

Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды и природопользования. Они и обусловили необходимость включения разграничения полномочий в этой сфере в последующих федеральных законодательных актах. Однако, в виду того, что основным субъектом законодательной инициативы во всех последующих законах выступало Правительство Российской Федерации, в них более широко раскрытыми оказались полномочия федерального центра. Характерной чертой разграничения полномочий в российском природоохранном законодательстве остается равноправное распределение этих полномочий в декларативной и общей форме и преобладание федеральных полномочий в противовес региональным - при регламентации практической природоохранной деятельности. Высказывая личное мнение, заметим, что в условиях тихого сепаратизма 1991-1999 годов это было совсем неплохо. А то бы от природы остались рожки да ножки. Сейчас ситуация меняется. Открывается возможность выхода на гармонизацию федеративных отношений в сфере природоохранной деятельности и природопользования.

При всей условности возможностей применения математических методов к оценке системы разграничения полномочий и, понимая, что процентное соотношение количества полномочий в одном законодательном акте и оценка тенденций увеличения или уменьшения их процентного соотношения являются относительным показателем, т.к. различные функции и сферы деятельности могут быть не сопоставимы друг с другом (например, право приостановки деятельности предприятия и получение информации об этой приостановке), можно все же считать, что такие соотношения довольно наглядно характеризуют степень внимания законодателей к разделению полномочий.

На рисунке 1 приведено соотношение полномочий по различным законодательным актам, а на рисунке 2 - изменение во времени процентного соотношения полномочий субъектов Российской Федерации к общему числу полномочий по различным законодательным актам.

В практике разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в области охраны окружающей природной среды и природопользования наряду с Конституцией и федеральными законами используются соглашения между Федерацией и субъектами. Это положение закреплено в статье 78 Конституции, в соответствии с которой федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут передавать по соглашению друг другу осуществление части полномочий, если это не противоречит Конституции и федеральным законам.

Это право реализовано рядом субъектов Российской Федерации, которые заключили соответствующие соглашения с Правительством Российской Федерации. Наиболее активно такая форма использовалась в первой половине 90-х годов.

В период 1995 - 1996 годов ряд субъектов Российской Федерации предпринял попытку использовать заложенную в Конституции Российской Федерации возможность перераспределения сложившегося разделения полномочий или оформления своих полномочий, закрепленных за ними федеральными законами. Однако это удалось только в части отдельных наиболее специфических полномочий, которые передавались субъектам Российской Федерации из-за особенностей экологических ситуаций, сложившихся в конкретных регионах, что не может быть представлено как общая для всех регионов тенденция к перераспределению полномочий. Следует учитывать, что в природоохранной сфере региональные структуры в подавляющем большинстве случаев не забирали полномочия у федеральных министерств и ведомств, а принимали на себя обязанности по обеспечению тех направлений природоохранной деятельности, которые только формировались в те годы, и, как правило, не осуществлялись самим федеральным центром. Немаловажно, что при этом, в отдельных случаях, создавались нормально функционирующие схемы взаимодействия с

территориальными органами федеральных природоохранных органов и ведомств, действующих на их территории.

Предпринимаемые в последнее время усилия федерального центра по приведению регионального законодательства в соответствие с Конституцией и федеральными законами безусловно являются положительным фактором при совершенствовании и упорядочивании законодательной базы, а также непременным условием для построения правового государства в Российской Федерации.

Не вызывает сомнений необходимость наличия легитимно и постоянно функционирующей системы оценки соответствия законодательства в области природоохранной деятельности регионов Конституции и федеральному законодательству. На наш взгляд возможны два варианта построения такой системы:

1. Жёсткий административно-командный вариант, при котором региональные природоохранные нормативные акты вступают в действие только после положительного заключения федеральной экспертизы. В этом случае перед субъектами РФ встанет необходимость согласования всех региональных нормативных актов с несколькими природоохранными ведомствами, а также с Минюстом России, что существенно затруднит нормотворческий процесс на региональном уровне. И может оставить без необходимого регулирования возникающие отношения природоохраны и природопользования.

2. Мягкий вариант, учитывающий существующие особенности сложившихся федеративных взаимоотношений центра и регионов, при котором природоохранные региональные нормативные акты направляются в природоохранные ведомства для информации или публикуются в специализированном издании, а федеральный центр может принимать решение о проведении соответствующей экспертизы и, в случае обнаружения нарушений конституционных требований или федерального законодательства, предлагает субъектам Российской Федерации устранить

эти нарушения. При несогласии субъекта Российской Федерации противоречие разрешается в судебном порядке, например, вступлением в действие процедуры, предусмотренной недавними изменениями в ФЗ об общих принципах организации деятельности законодательных и исполнительных органов государственной власти в субъектах РФ.

Не менее важно при формировании этой системы сохранить одно из главных условий федерализма - возможность для федерального центра и регионов дополнять усилия друг друга в законотворческом процессе. Имеется в виду возможность издания регионами природоохранных нормативных актов по вопросам, которые не регламентируются федеральным законодательством, и отмены их в случае несогласия федерального центра не путем приостановления их действия административным решением, а на основе федерального закона, регламентирующего эти вопросы и предписывающего субъектам Российской Федерации привести свое законодательство в соответствие с ним.

Такая практика широко используется в развитых федеративных государствах - США и ФРГ, где штаты и федеральные земли постоянно «стимулируют» федеральный центр к рассмотрению и принятию именно тех законов, которые жизненно важны для регионов, так как в противном случае они будут решаться самими регионами на основе регионального законодательства. В этих странах передовой законотворческий опыт субъектов федерации обобщается и является основой для совершенствования федерального законодательства в виде постоянно принимаемых поправок к федеральным законам или подготовки новых законодательных актов.

К сожалению, в Российской Федерации сформировалось природоохранное законодательство не прямого действия, а рамочного типа, в котором лишь закрепляется на законодательном уровне необходимость осуществления конкретных направлений природоохранной

деятельности (например, нормирование, экологический контроль, государственный учет воздействия на окружающую среду, платность природопользования, экологический мониторинг и т.д.), а практическая регламентация этих направлений поручается субъектам экологического права (как правило, Правительству Российской Федерации или специально уполномоченным природоохранным органам) и детализируется в основном в ведомственных подзаконных актах.

В связи с этим полноценное использование в практической деятельности любого федерального природоохранного закона становится возможным только после выхода ряда постановлений Правительства Российской Федерации и ведомственных актов. Да и этот процесс в настоящее время происходит с большим запаздыванием. Таким образом, образуется правовой вакуум, который регионы вынуждены заполнять на своем уровне. И здесь возникает главное противоречие, заключающееся в том, что полномочия по практической регламентации природоохранной деятельности в федеральном законодательстве закрепляются, как правило, за федеральным центром, федеральные подзаконные акты, раскрывающие эти полномочия, отсутствуют или выпускаются федеральным центром с запаздыванием, а регионы вынуждены осуществлять эту деятельность на основе своих нормативных актов, что, нередко, противоречит федеральному законодательству.

Каков же выход из создавшейся ситуации? В Конституции Российской Федерации и в большинстве федеральных природоохранных законодательных актов заложена возможность делегирования полномочий федеральным центром и регионами друг другу. Значительное число регионов, как уже отмечалось, заключило с федеральным центром соглашения о разграничении предметов ведения и полномочий в сфере владения, пользования и распоряжения природными ресурсами и охраны окружающей природной среды. Не все в этой сфере ладно, но сам принцип оправдан интересами развития. Тем более, что имеется правовая база для

закрепления за регионами тех полномочий, которые в настоящее время не осуществляются или не регламентированы федеральным центром. Например, путем принятия соответствующих дополнений к данным соглашениям, в которых можно было бы закрепить положение о временном действии ранее принятых региональных природоохранных нормативных актов до выхода соответствующих федеральных законодательных и подзаконных актов. Это позволило бы избежать разрушения сложившейся региональной законодательной базы, регламентирующей практическое осуществление природоохранной деятельности в субъектах Российской Федерации.

Не менее важно для решения этой проблемы обеспечить скоординированность процессов федерального и регионального законотворчества. В идеале региональное природоохранное законодательство должно идти «вторым эшелон» за федеральным, регламентируя те направления природоохранной деятельности, которые в соответствии с федеральным законодательством отнесены к ведению субъектов Российской Федерации. Но опыт показывает, что на разработку согласование и принятие федерального закона уходит 2-3 года, на выход необходимых для его практического применения подзаконных актов – от года до двух лет. И это при том, что, к сожалению, на долю природоохранных законов приходится малая часть внимания субъектов законотворческого процесса. Поэтому особую актуальность приобретает разработка Концепции развития федерального природоохранного законодательства, что позволит регионам выделить те вопросы, по которым в ближайшем будущем не ожидается выхода федеральных законов, и, в случае их актуальности для регионов, они смогут принять соответствующие временные региональные законодательные акты. В Концепции необходимо определить цели, задачи, принципы, структуру и этапы формирования экологического законодательства, критерии, позволяющие определить последовательность принятия законодательных

актов, соотношение федерального и регионального законодательства, основные направления экологизации природоресурсного и хозяйственного законодательства. Причем важно отметить необходимость скорейшей коррекции ранее принятого законодательства. Так, в первую очередь необходимо принять изменения в закон «Об охране окружающей природной среды». Вопрос в том, чтобы эти изменения не ослабили возможности надежной правовой защиты экосистем Российской Федерации. Опыт реализации Лесного кодекса и неблагоприятно складывающаяся ситуация с охраной лесов требуют внесения соответствующих изменений и дополнений в этот закон.

Другой путь обеспечения скоординированности двух законотворческих процессов - подготовка при участии федеральных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, других заинтересованных организаций модельных региональных законов, где на стадии разработки проектов законов будут сниматься противоречия с действующим федеральным законодательством и учитываться планы федеральных органов власти по совершенствованию законодательной базы. Это также облегчит процесс проверки на соответствие федеральному законодательству законодательных актов субъектов Российской Федерации со стороны органов Минюста России и Генеральной прокуратуры, так как нужно будет работать не с результатом творчества 89 субъектов Российской Федерации, а с уже известными унифицированными правовыми нормами, которые регионы будут включать в свои законодательные акты. Именно такой подход предлагает Комитет Совета Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии путем подготовки и реализации «Межрегиональной программы совершенствования регионального природоохранного законодательства».

В рамках подготовки этого совещания Комитетом Совета Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии при

содействии Центра обеспечения экологического контроля (Санкт-Петербург) был проведен анализ предложений субъектов Российской Федерации по совершенствованию природоохранного законодательства, который показал, что это направление законотворческой деятельности является очень важным для регионов России, и ряд из них уже готов к конструктивной работе в этой области.

Однако для осуществления такой работы необходимо наличие обоюдного стремления, как со стороны федерального центра, так и со стороны субъектов Российской Федерации решать эту проблему исключительно в правовом поле, на основе легитимных согласительных процедур и отказ как от панацеи от применения административно-командных решений как инструмента разрешения возникающих противоречий. Хотя, в исключительных случаях, и административный рычаг может быть использован. Полностью зарекаться не стоит.

И еще об одном аспекте проблемы. В любом случае, при разработке, принятии и исполнении экологического законодательства решающую роль играет человеческий фактор. Поэтому чрезвычайно актуальной задачей было и остается развитие экологической культуры лиц, принимающих и исполняющих экологические решения, в том числе, правовые. Экокультура управленцев – ключевое звено в системе перехода России к УР. Это задача и философская, общенаучная и сугубо практическая, прикладная.

Хотелось бы выразить надежду, что наше совещание придаст новый импульс совершенствованию экологического законодательства как на федеральном уровне, так и в субъектах Российской Федерации.

Экологические проблемы не признают границ и решать их необходимо общими усилиями центра и регионов.

Процентное соотношение

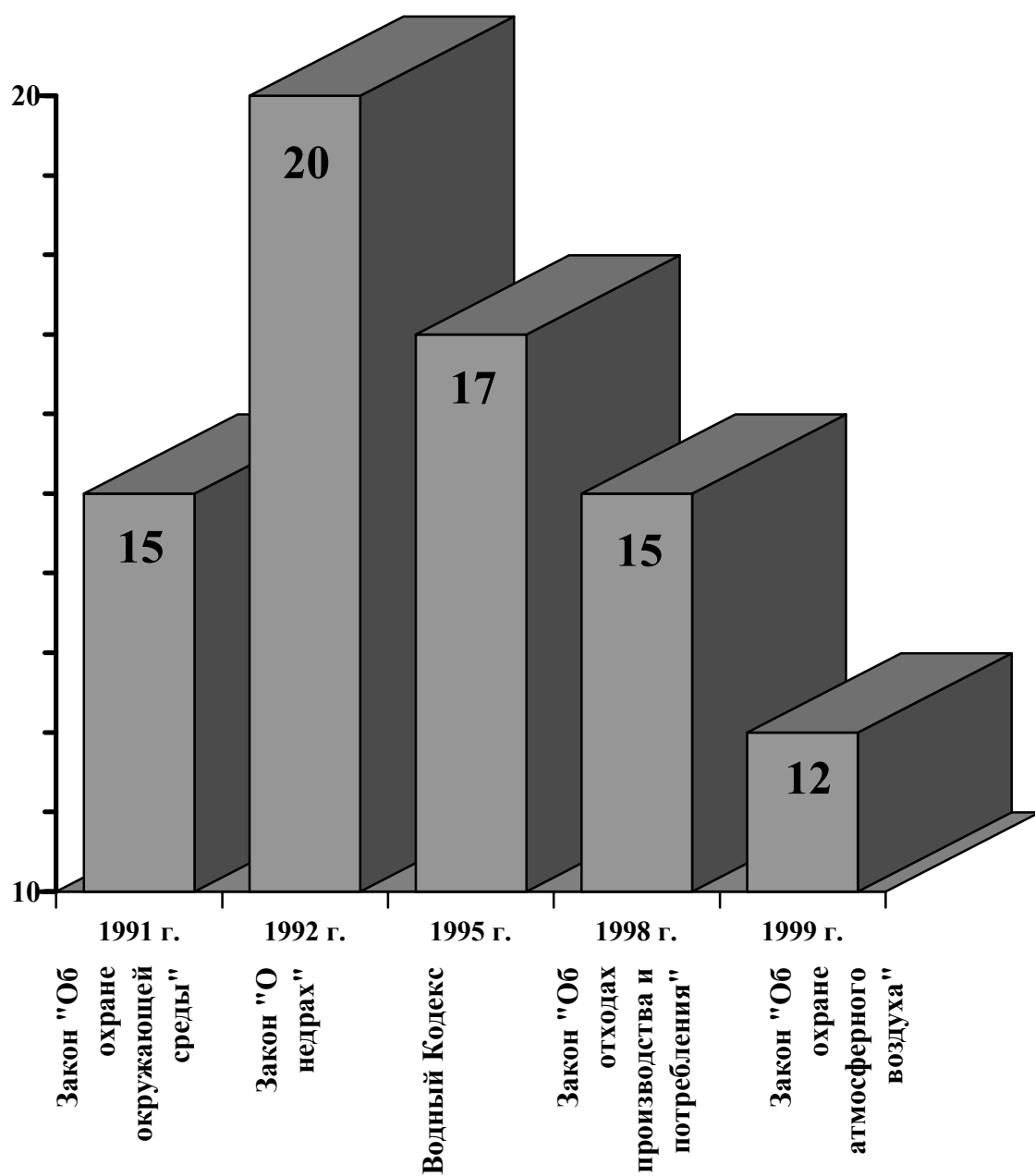
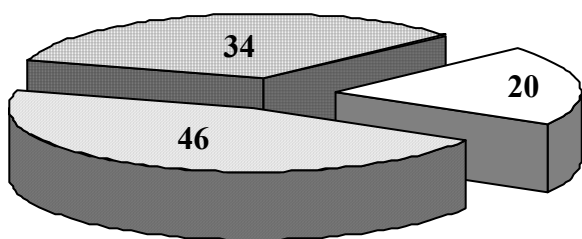
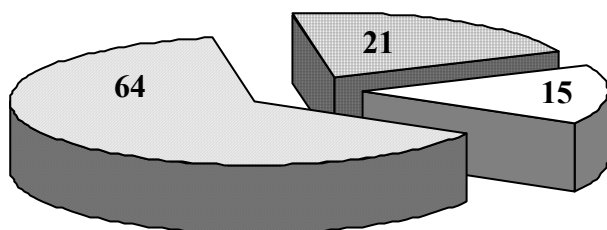


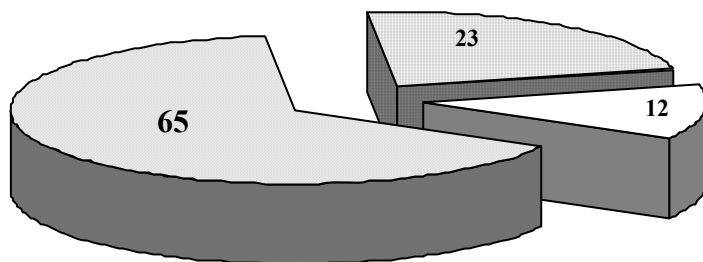
Рисунок 2. Изменение во времени процентного соотношения полномочий субъектов Российской Федерации к общему числу полномочий в конкретном законе



Закон "О недрах"



Закон "Об охране окружающей природной среды"



Закон "Об охране атмосферного воздуха"

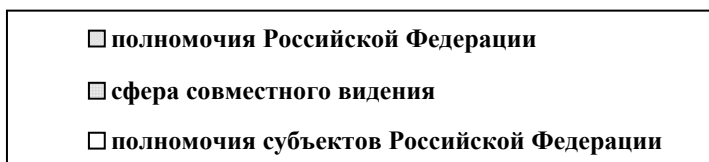


Рисунок 1. Распределение полномочий в различных законодательных актах

Проблемы управления экологическими процессами крупных городов

А.Н.Косариков, заместитель председателя Комитета Государственной Думы РФ по экологии, д.э.н., профессор

Пожалуй, наиболее сложным в современной экологии, в практике конкретных действий является выделение главных, первоочередных направлений из всего многообразия экологических проблем.

Ситуация, сложившаяся в крупных промышленных центрах, позволяет наиболее четко представить узловые, критические положения экологии страны в целом. Нужно сказать, что экологическая политика последнего времени привела к смещению приоритетов.

В условиях экономической критичности государства важна концентрация ресурсов и административных возможностей на экологических проблемах прежде всего социального плана. Другого просто не дано. Именно с этих главных целей, с демографических процессов, здоровья нации и начал Президент страны В.В.Путин свое послание к палатам Российского парламента.

Кризисные экологические тенденции конечно же сосредоточены в городах. Россия является страной с высоким уровнем урбанизации - 73% населения сосредоточено в 1095 городах. Наиболее интенсивно развиваются 30 крупных промышленных агломераций, занимающие менее 6% территории с 60% всего городского населения. Все города с населением свыше 1 млн. человек и 75% с населением от 500 тыс. по объективной совокупности экологических условий относятся к критическим.

Недопустимая концентрация загрязнителей отмечается в атмосфере 185 городов с населением более 60 млн.человек, при этом в большинстве из них (около 120) отмечено пятикратное превышение допустимого

нормами уровня. Особенно тяжелая ситуация в Архангельске, Липецке, Москве, Норильске, Братске, Екатеринбурге, Кемерово, Красноярске, Нижнем Тагиле, Челябинске и ряде других. Как следствие этого - более 40% заболеваний органов дыхания, 16% заболеваний эндокринной системы, от 2,5% до 11% онкологических заболеваний, обусловленных загрязнением атмосферного воздуха.

Еще более сложная ситуация с водообеспечением. Наша страна оказалась фактически последней из развитых, мощных держав, где сохранилось хлорирование для обеззараживания питьевой воды и сбросовых загрязненных вод. Хлорирование ведет к образованию токсичных и канцерогенно опасных веществ - хлористых углеводов.

В настоящее время наблюдается загрязнение органическими соединениями не только поверхностных источников, но и подземных вод. Фактически, в 50% городов России питьевая вода не соответствует гигиеническим требованиям по содержанию хлороформа. Отсюда - болезни почек, печени, расстройство генетического аппарата. Причем процесс гиперхлорирования нарастает из-за поражения сложившихся водных экосистем и, как следствие, интенсивного микробного и вирусного загрязнения источников.

Тревогу вызывает опережающее нарастание выбросов и сбросов загрязнителей, ухудшение качества среды в связи с восстановительными процессами в промышленности. Жесткая связь воздействия на среду со структурой болезней как раз и наблюдается в крупных промышленных центрах, таких как Пермь, Киров и Кирово-Чепецк, Волгоград, Екатеринбург, Нижний Новгород, где эколого-зависимыми можно признать 20-30% болезней органов дыхания, до 15% нервной системы и сердечно-сосудистых заболеваний. Кстати, в этих городах налажена система мониторинга и сложились опытные кадры экологических служб.

Во многом сдерживает реализацию устойчивых подходов к развитию городов и промышленных агломераций недостаточное понимание влияния

экологии на экономическую дифференцированность населения. Экологические факторы являются одной из основных составляющих понятия качества жизни. Причем, экологическая уязвимость напрямую связана с другими факторами социальной незащищенности. Если для семейного бюджета, вдвое превышающего прожиточный минимум, решение проблем экологической защиты составляет 10...20%, то для пограничного на уровне минимума достатка это будет 50...70%, что фактически недостижимо. Здесь мы сталкиваемся с важнейшей проблемой влиянием экологии на социальную и политическую стабильность. Все это в первую очередь проявляется в крупных городах, причем в них ярко выражена так называемая «мозаичная» структура критичности, обусловленная делением территории на «богатые» и бедные, непрестижные зоны. Решение комплекса современных экологических проблем, а они действительно требуют незамедлительных мер, так как затронуты границы безопасности, стабильности государства, можно условно разделить на две составляющие: технологическую и экономическую.

В технологическом отношении до сих пор сказывается отставание в отраслях, призванных работать непосредственно на человека. Действительно, технологии очистки сбросов, подготовки питьевой воды, переработки отходов ведущих зарубежных фирм отличаются своей эффективностью. Наши ведомства, включая и специализированные экологические, практически не занимаются специальными экологическими технологиями. Даже экологические издания, за редким исключением, не работали как проводники передовых технологий. Вместе с тем, практика регионов, крупных промышленных агломераций позволяет выделить перспективные направления.

В системе водообработки, как сбросовых вод, так и подготовки питьевой воды, перспектива ближайшего времени - это озоновые технологии обеззараживания. (Кстати, в крупных городах лишь 30...40%

очистных сооружений работают в проектном режиме). Для нас это радикальное изменение в кадровой подготовке, в системе управления и, наконец, во всей сопровождающей водообработку инфраструктуре.

В работе с отходами. В настоящее время: внедрение систем уплотнения, прессования и длительного депонирования. Разработка и реализация подходов к селективному сбору отходов. В первую очередь по упаковке и таре, которыми перегружены городские полигоны и, к сожалению, не только специально выделенные места; около 70% городских свалок относятся к несанкционированным.

Здесь есть выход, т.к. существует ряд технологий рециклинга, практически решающих эту проблему. Нужна централизованная техническая пропаганда и соответствующие органы, предприятия по реализации.

И, наконец, атмосфера города. Ничто не изменит положение, если не будут работать стимулы для экологически чистого производства, чистого транспорта.

Здесь мы переходим к экономической составляющей, тесно связанной с правовыми нормами. Нужно отказаться от мифа, что система платежей за использование ресурсов окружающей среды когда либо решила экологическую экономику города или может её решить. Это не так. Но, разумеется, система является катализатором таких затрат, как бюджетных, так и предпринимательских. Действительно, спектр издержек в этой сфере выглядит в городах следующим образом: 80...50% непосредственно бюджетные инвестиции, 10...20% - затраты предприятий и лишь 5...10% - экологические фонды, то есть средства, аккумулированные за счет платежей за использование природной среды города. Вместе с тем, последний фактор важен в качестве мультипликатора в привлечении средств в экологические программы города.

Экономическое обеспечение экологической устойчивости крупного города немислимо без дальнейшего продвижения в правовом обеспечении

городского природопользования. Необходимы последовательные действия по правовому упорядочению коммунального хозяйства. Если жилищно-коммунальные расходы в крупном городе составляют до 50% расходной части бюджета, то на экологические издержки: снабжение водой, очистка сбросов, удаление мусора уходит почти четверть этой суммы. Длительное отсутствие целенаправленной политики в этой сфере привело к тому, что за 5...7 лет площадь городских территорий, занятых свалками, увеличилась на 15...17%, объем сброса городских неочищенных вод вырос на 25...30%. Существенной преградой для решения коммунальных проблем стала декларативность действующих норм. Отечественные стандарты на качество очистки сбросов, на санитарно-защитные зоны, полигоны для отходов являются самыми высокими в мире. Например, по глубине очистки сбросных вод они превосходят Европейские требования в 3..5 раз. Фактически такие требования привели к блокированию внедрения очистных технологий, так как даже доработки современной западной техники под этот уровень приводит к крайней мере к удвоению её стоимости.

Строительство законодательной базы находится лишь в начальной фазе. Нет Закона РФ «О питьевой воде», в стадии длительных согласований варианты Закона РФ «Об экологическом страховании», а это и средства на экологию, прежде всего на экологию промышленных агломераций. Мы только подступаем к зональному, объективному экологоориентированному законодательству. Действительно, правила устойчивого развития для исторически плотно заселенных, техногенно перегруженных территорий должны быть особыми. Так, в бассейне Волги на 8% территории страны проживает почти половина населения, сосредоточено 50% промышленного потенциала, ряд крупнейших административно-промышленных центров. Конечно, условия иные по сравнению с менее нагруженными регионами. Именно здесь нужно включать новые законодательные подходы: от фискальных методов к

поощрению чистых производств, к внедрению квотирования на водопользование, выбросы парниковых газов. То есть законодательно подготовить мост от региональных к глобальным проблемам. В этом направлении важен целевой подход и международное сотрудничество. В частности, в подготовке закона «Об охране реки Волги и Волжского бассейна» большое значение принадлежит анализу результатов ФЦП «Возрождение Волги» и поддержки ЮНЕП в привлечении опыта других стран.

Выстраивание правового поля экологической безопасности страны, наиболее уязвимых зон, связанных с крупными городами, позволяет оценить и систему управления в этой сфере.

Последние во времени изменения в управлении экологией, к сожалению, не дают позитивного результата, более того, именно на муниципальном, базовом уровне происходит потеря управляемости из-за непродуманности шагов, бюрократической инертности, концептуальных противоречий с действующим законодательством об экологическом контроле.

Кстати, профессионалы-экологи, объединенные авторитетной общественной организацией – секцией «Экология города» Союза российских городов, подготовили пакет конструктивных предложений по выстраиванию муниципального управления экологическими процессами в разномасштабных городах. Система, основанная на длительной практике управления, безусловно, заслуживает внимания.

Необходимо определиться как в приоритетах экологической устойчивости, так и в методах их реализации на местах, на муниципальном уровне. Для этого, конечно, важно опереться на профессионалов. Возможным вариантом является создание экологического Совета страны или Агентства на паритетных основах из представителей Государственной Думы, Совета Федерации, Администрации Президента Российской Федерации, Российской Академии Наук (3-5 представителей каждого

органа) с привлечением экспертов из других организаций. Аналоги имеются в США и странах ЕС. Крайне важно, чтобы этот орган работал при Президенте РФ, а его руководитель назначался Указом Президента Российской Федерации. Логичным было бы иметь и представительства этого Агентства в регионах или округах. Наличие такого политического инструмента позволило бы с минимальными издержками выработать стратегию и механизм реализации экологически устойчивых подходов к развитию крупных городов, промышленных и аграрно-промышленных агломераций в настоящее время.

Обеспечение экологической безопасности урбанизированных территорий: проблемы и перспективы их решения

*С.И.Круглик, первый заместитель председателя Госстроя России,
Н.Н. Жуков, начальник Управления инженерной инфраструктуры
Госстроя России*

Экологическое состояние урбанизированных территорий характеризуется многими составляющими и зависит от общей социально-экономической обстановки в стране, возможности реализации мероприятий государственной градостроительной и жилищной политики в новых условиях.

Россия относится к странам с высоким уровнем (73%) урбанизации.

Ведущая роль в урбанизационных процессах принадлежит большим и крупным городам. В 1999 г. их было 164 с населением 67 млн.чел., что составляет 62% городского населения страны и более 45% всего населения. В европейской части страны сконцентрировано 79% городских поселений России, 126 больших городов (77% их числа).

Оздоровление городской среды и комфортность проживания населения в большей степени обеспечивается состоянием систем коммунального хозяйства и уровнем благоустройства территории.

Жилищно-коммунальное хозяйство, как одна из отраслей экономики, используя природные ресурсы, в то же время является важной природоохранной отраслью, призванной обеспечить экологическую безопасность населения в местах проживания.

Проблема обеспечения населения России питьевой водой нормативного качества и в достаточном количестве стала одной из главных и определяющих во многих регионах страны и превратилась в общегосударственную проблему.

Неблагоприятное положение с водообеспечением населения может сегодня рассматриваться как угроза национальной безопасности страны в связи с ухудшением по этой причине здоровья населения.

В Российской Федерации централизованные системы водоснабжения имеют 1082 города (99,1% от общего количества городов) и 1687 поселков городского типа (90%), более 36 тыс. сельских населенных пунктов (27%). Общая протяженность водопроводных сетей в населенных пунктах России составляет 459,7 тыс.км, в т.ч. 200,4 тыс.км в городах (44%). Водопроводными сооружениями подается в сеть 22,3 млрд.куб.м воды в год, из них 87% в городах. Отпуск воды населению и на коммунально-бытовые нужды составляет в городах 11,6 млрд.куб.м в год (61% от всего отпуска воды). Мощность водопроводов достигла 90,0 млн.куб.м воды в сутки, в т.ч. в городах 71,8 млн.куб.м в сутки (79,8%). Дефицит мощности водопроводов составляет более 10% от имеющихся мощностей. В связи с этим при среднем уровне удельного водопотребления по Российской Федерации на хозяйственно-питьевые и коммунально-бытовые нужды 255 л на 1 жителя в сутки, в ряде регионов этот показатель не превышает 150-200 литров.

Источниками централизованного водоснабжения служат поверхностные воды, доля которых в общем объеме водозабора составляет 62% и подземные воды 38 процентов.

Важнейшей проблемой водоснабжения в России является проблема качества воды водных объектов, имеющая определяющее значение для обеспечения населения доброкачественной питьевой водой.

Необходимо отметить, что практически все поверхностные источники водоснабжения в последние годы подвергаются существенному воздействию вредных антропогенных факторов, поэтому качество воды их не соответствует нормативным требованиям.

Несмотря на то, что российское законодательство устанавливает особый режим природопользования в водоохранных зонах хозяйственно-питьевых водозаборов, хозяйственная деятельность в их пределах осуществляется с грубыми нарушениями законов и правил.

Качество подземных вод, используемых для питьевого водоснабжения населения, существенно выше качества воды поверхностных водных объектов. Однако в отдельных регионах подземные воды испытывают антропогенное загрязнение, которое также возрастает. Основными загрязняющими веществами являются сульфаты, хлориды, соединения азота, нефтепродукты, фенолы, соединения железа, тяжелые металлы. Наибольшую опасность представляет загрязнение подземных вод на водозаборах питьевого водоснабжения.

Учитывая, что для хозяйственно-питьевого водоснабжения крупных городов используются главным образом поверхностные воды, незащищенные от загрязнения, население этих городов находится под постоянной угрозой выхода питьевых водозаборов из строя.

Из-за повышенного загрязнения водоисточников традиционно применяемые технологии обработки воды стали в большинстве случаев недостаточно эффективными. Поэтому водопроводные сооружения не всегда обеспечивают надежную водоподготовку и подачу населению питьевой воды гарантированного качества.

Мощность очистных сооружений канализации составляет 56,1 млн.куб.м в сутки, в т.ч. в городах 53,2 млн.куб.м в сутки (94,8%),

протяженность канализационных сетей населенных пунктов достигла 115,9 тыс.км, в т.ч. в городах 90,5 тыс.км, из которых 16,9 тыс.км (19%) нуждается в замене.

Городами сбрасывается через системы канализации 13,6 млрд.куб.м сточных вод в год (82% от всего сброса), из них 84.7% проходят через очистные сооружения канализации, из которых очищаются до установленных нормативов около 30% сточных вод, остальные сбрасываются в водоемы недостаточно очищенными.

Необходимо отметить, что из эксплуатирующихся канализационных очистных сооружений 60% перегружены, 38% сооружений эксплуатируются 25-30 и более лет и требуют срочной реконструкции. Дефицит мощностей канализационных сооружений в настоящее время достигает около 9 млн.куб.м в сутки. Наиболее остро он ощущается в Оренбургской, Саратовской, Тюменской областях, Республике Дагестан и др. Кроме того, 44 города (4%) и 583 поселков городского типа (70%) не имеют централизованных систем канализации.

Большую проблему представляют вопросы утилизации осадков сточных вод. Из-за наличия загрязняющих веществ промышленного происхождения они не могут быть использованы в качестве удобрений в сельском хозяйстве. Кроме того, обработка осадков является одним из наиболее сложных, трудоемких и энергоемких процессов.

Серьезное положение сложилось с техническим состоянием действующих систем водоснабжения и канализации, их износ с каждым годом нарастает, более 40% указанных сетей требуют полной замены. Такое положение обусловлено тем, что практически заменяется не более 1% сетей от общей протяженности, в то время как для предотвращения ежегодного нарастания износа необходимо заменять не менее 5%. Поэтому на водопроводных и канализационных сетях происходят порывы, отключения и аварии, что вызывает не только потери воды и перебои в

водоснабжении, но и загрязнение природной среды и нарушения санитарного благополучия населения. В 1999 году из общего количества аварий на водопроводно-канализационных сетях более 57 % произошли по причинам их ветхости, поэтому дальнейшее увеличение износа сетей и сооружений приведет к резкому возрастанию аварий, ущерб от которых значительно превысит затраты на их предотвращение.

Финансирование строительства и реконструкции объектов жилищно-коммунального хозяйства обеспечивают, как правило, органы местного самоуправления за счет местного бюджета и бюджетов других уровней, а также средств инвесторов, средне- и долгосрочных кредитов.

Негативные процессы, происходящие в финансовой системе экономики России, обострение кризиса неплатежей привели к падению и без того низкой инвестиционной активности практически всех групп инвесторов государства, предприятий и организаций всех форм собственности.

Анализ хода строительства важнейших объектов водоснабжения и канализации показывает, что из-за отсутствия средств в местных бюджетах и в связи с тяжелым финансовым положением водопроводно-канализационных организаций значительно снижаются объемы по строительству, реконструкции и расширению действующих водопроводно-канализационных сетей и сооружений. В 1999 году было введено в эксплуатацию водопроводных сетей 841,8 км (62,8% к уровню 1998 г.), канализационных сетей 130,3 км (52,2%).

Хроническое недофинансирование тяжким бременем ложится на водоканалы и обуславливает постоянное сокращение объемов ремонтных работ, проведения реконструкции и замены изношенного оборудования и ветхих сетей. По этой причине у водоканалов отсутствует возможность пополнения обязательного аварийного запаса реагентов, дезинфектантов, оборудования, резервных материалов. Все это ведет к систематическому

росту аварийности и, в конце концов, может привести к «коммунальной катастрофе» и, как следствие, к экологической катастрофе.

Контролирующие организации, ответственные за состояние водных объектов, относят коммунальное хозяйство к основным загрязнителям природных источников. При этом, выполняя только надзорные функции, как правило, не учитывают природоохранную деятельность организаций ВКХ, связанную со сбором и очисткой сточных вод перед выпуском в водоем, а также то обстоятельство, что существующие системы коммунальной канализации, принимают практически все производственные сточные воды, загрязненные техногенными и токсичными веществами.

В связи с законодательным вакуумом, возникшим в части ответственности истинных загрязнителей природной среды, организации ВКХ вынуждены строить свои отношения с абонентами исключительно в рамках договорных обязательств, не подкрепленных законодательной базой, что часто приводит к жалобам и искам в судебные инстанции, предъявляемым абонентами организаций ВКХ.

Кроме того, существующее законодательство не учитывает, что организации ВКХ принимают сточные воды от населения и объектов социально-культурной сферы, к которым даже в силу договорных обязательств не могут быть применены не только меры экономического воздействия за сверхлимитный сброс сточных вод и загрязняющих веществ, но и установление реального (неубыточного) тарифа.

В соответствии с действующим законодательством (Законом РСФСР «Об охране окружающей природной среды», Федеральным законом «О плате за пользование водными ресурсами», Федеральным законом «Об экологической экспертизе», Законом Российской Федерации «О недрах», Законом Российской Федерации «О плате за землю» и др.) организации водопроводно-канализационного хозяйства осуществляют платежи за:

нормативный (2%) и сверхнормативный сброс загрязняющих веществ

(11,3%, а при наличии льгот за сверхнормативный сброс до 7% от прибыли);

размещение отходов (1% от тарифа);

пользование водными объектами (3,1% от тарифа):

за забор воды (в пределах лимитов и сверхлимитный) (2,1% от тарифа);

за сброс сточных вод (в пределах лимита и сверхлимитный) (1% от тарифа);

пользование землей, недрами, имуществом и др. (2,5% от тарифа);

получение лицензий на право пользования природными ресурсами, водными объектами и других лицензий и разрешений (1% от тарифа);

за экологическую экспертизу проектов (0,01% от тарифа);

воспроизводство минерально-сырьевой базы (0,5% от тарифа).

При этом, если плата за пользование водными объектами, как в пределах, так и сверх установленных нормативов относится на себестоимость, то платежи за сверхнормативное загрязнение окружающей природной (и, в частности, водной) среды должны оплачиваться из прибыли.

В условиях существующей практики нормирования качества сточных вод, расчетные платежи за сверхнормативный сброс загрязняющих веществ в водные объекты практически ставят организации водопроводно-канализационного хозяйства в положение банкротов. Это положение несколько смягчается правом, данным субъектам Российской Федерации, на установление предельного размера платежей за сверхнормативное загрязнение водной среды в размере до 7% от прибыли, остающейся в распоряжении организации ВКХ за услуги канализации (на основе рекомендаций Минфина России, Минэкономики России и Минприроды России, 1995 г.). Однако далеко не все субъекты Российской Федерации ввели указанное ограничение.

Введение Федерального закона «О плате за пользование водными объектами» привело к дублированию платы за сброс сточных вод в водные объекты, что противоречит статье 6 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы Российской Федерации», запрещающей применение двойного налогообложения.

Во избежание двойного налогообложения, платежи за сброс в водную среду должны регламентироваться либо «Водным кодексом Российской Федерации», либо Законом «Об охране окружающей природной среды».

Кроме того, средства, вносимые в экологические фонды и находящиеся на специальных счетах, не идут на финансирование мероприятий, направленных на развитие и реконструкцию водоочистных сооружений.

Так, например, в связи с чрезвычайной экологической ситуацией, связанной с загрязнением реки Волги, Госстрой России обратился в Федеральный экологический фонд с просьбой выделить средства для ее ликвидации. Однако, помощи не последовало.

Сложившаяся система нормирования, основанная на соблюдении предельно-допустимых сбросов (ПДС), предельно-допустимых концентраций (ПДК), предусматривает ничем не обоснованные сверхжесткие требования к ограничению сброса загрязняющих веществ, не учитывающие реальной ситуации на водном объекте. Практически все важнейшие водные объекты отнесены к водоемам рыбохозяйственного назначения, что, в свою очередь, обязывает организации ВКХ сбрасывать воду лучшего качества, чем забираемая.

Например, река Москва в черте города была классифицирована как водоем коммунально-бытового назначения, используемый «для купания, занятия спортом и отдыха населения». Исходя из этого, были запроектированы и построены городские станции аэрации, очищающие все хозяйственно-бытовые и промышленные стоки города, очистные

сооружения промышленных предприятий и поверхностного (дождевого) стока с территории города.

В 80-е годы органы рыбоохраны стали необоснованно расширять перечень «рыбохозяйственных» водоемов и водотоков. Впоследствии «Водным кадастром Российской Федерации» реки: Москва, Пехорка и Сходня, в которые осуществляется основной объем сброса очищенных сточных вод города, однозначно классифицированы как водоемы рыбохозяйственного назначения, вследствие чего ужесточились требования ко всем без исключения городским сточным водам, которые должны быть очищены до «рыбохозяйственных» нормативов и к которым предъявлены более жесткие требования, чем к питьевой воде.

Следует отметить, что перечисленные противоречия относятся ко всем водным объектам Российской Федерации.

Очевидно, что выполнение всего комплекса «рыбохозяйственных» требований, предъявляемых в настоящее время к значительной части поверхностных водоемов и водотоков на территории России, невозможно реализовать в обозримом будущем по причине отсутствия реально действующих технологий и необходимых денежных средств. В настоящее время в России практически нет канализационных очистных сооружений, на которых такие нормативы достигаются по всем показателям. Нормативы ПДС загрязняющих веществ для городских очистных сооружений канализации должны устанавливаться на уровне технологически достижимых показателей для сооружений биологической очистки. В большинстве случаев организации ВКХ забирают воду из поверхностных источников водоснабжения с БПК 5 15 мг/л, а норма на сброс очищенной сточной воды в водоем 3 мг/л. За это следует платить организации ВКХ, а не штрафовать ее в 5-ти кратном размере.

Завышенные требования к качеству воды поверхностных водоемов, не только не приносят никакой практической пользы, но и являются

благодатной почвой для финансовых злоупотреблений отдельными контролирующими органами.

Для реального улучшения качества воды российских рек и водоемов, приближения качества городских сточных вод к наиболее жесткому из возможных нормативов очистки и, в конечном итоге, обеспечения санитарного благополучия населения, проживающего на территории Российской Федерации, в кратчайшие сроки должны быть разработаны и утверждены региональные (бассейновые) нормативы и неразрывно связанные с ними комплексные программы поэтапного их достижения.

Кроме того, действующая в настоящее время система установления нормативов ПДС в водные объекты, учитывающая только организованные сбросы сточных вод, неэффективна, так как не позволяет выявлять основную массу загрязнений от неорганизованных сбросов сточных вод в водные объекты.

Большую проблему представляют вопросы утилизации и складирования осадков, образующихся в процессе очистки городских (хозяйственно-бытовых и промышленных) сточных вод. Из-за наличия в них загрязняющих веществ промышленного происхождения, они не могут быть использованы в качестве удобрений в сельском хозяйстве. В данном случае загрязнения производят абоненты организаций ВКХ, а сами организации ВКХ защищают водоемы от поступления в них загрязняющих веществ. И если объективно подходить к этой проблеме, то за складирование осадков сточных вод должен платить производитель загрязняющих веществ.

Еще одной проблемой являются предусмотренные законодательством многочисленные льготы, введенные к должностным лицам таможенных органов, сотрудников органов внутренних дел, налоговой полиции, военнослужащим по оплате услуг водоснабжения и водоотведения, которые осуществляются, в основном, за счет собственных средств предприятий, т.к. отсутствует порядок возмещения названных

расходов.

Кроме того, финансово-экономическое положение организаций ВКХ подрывают неплатежи за оказываемые ими услуги предприятий и организаций, финансируемых из федерального бюджета. Хроническое недофинансирование организаций ВКХ обуславливает постоянное сокращение объемов ремонтных работ, проведения реконструкции и замены изношенного оборудования и ветхих сетей. По этой причине у водоканалов отсутствует возможность пополнения обязательного аварийного запаса реагентов, дезинфектантов, оборудования, резервных материалов. Происходит «проедание» основных фондов. Все это ведет к систематическому росту аварийности (3-4 процента в год) и в конце концов может привести к «коммунальной катастрофе» и, как следствие, к экологической катастрофе.

Кроме того, организации ВКХ находятся в неравных экономических условиях с другими энергоснабжающими организациями, что противоречит гражданскому законодательству. Отпуская питьевую воду электроснабжающим и газоснабжающим организациям зачастую в долг, последние требуют за свои услуги по электроснабжению и газоснабжению авансовую предоплату, ссылаясь на постановление Правительства Российской Федерации от 04.04.2000 № «Об утверждении Порядка расчетов за электрическую и тепловую энергию и газ».

Госстрой России неоднократно выходил в Правительство Российской Федерации и в Государственную Думу Российской Федерации с предложениями об изменении налогооблагаемой базы для организаций ВКХ в части ее смягчения и ликвидации двойного налогообложения. В этой связи можно отметить, что в план заседаний Государственной Думы включен вопрос о внесении изменений в действующее законодательство об отмене двойного налогообложения за сброс очищенных сточных вод.

Учитывая жизнеобеспечивающую деятельность организаций ВКХ, направленную на снабжение населения качественной питьевой водой,

идушей также и на общегородские нужды, необходимо внести следующие изменения и дополнения в законодательство Российской Федерации.

1. В Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» в части недопущения банкротства муниципальных организаций, основными должниками которых являются бюджеты различных уровней.

2. В статью 2 Закона РФ «О плате за землю» в части освобождения организаций ВКХ от уплаты земельного налога.

3. Распространить на организации ВКХ действие постановления Правительства Российской Федерации от 04.04.2000 № 294 «Об утверждении Порядка расчетов за электрическую и тепловую энергию и газ».

4. Разработать Порядок возмещения выпадающих доходов организациям ВКХ, возникшим в результате оказания услуг лицам, имеющим право на льготы.

Проблема модернизации, технического перевооружения и развития систем коммунального водоснабжения и канализации из технической переросла в финансово-экономическую.

К настоящему времени уровень отечественных разработок по технологиям очистки воды, оборудованию и реагентам не уступает западноевропейским, а по ряду позиций превосходит их. На российском рынке сейчас имеется широкий выбор как отечественных, так и зарубежных материалов, оборудования, установок, приборов, реагентов, технологий, необходимых для полной модернизации систем водоснабжения и водоотведения. При этом, проблема состоит не в их применении, а в отсутствии финансовых средств для их приобретения.

Однако, несмотря на трудности, организациями ВКХ внедряются новые передовые технологии. Событием общероссийского масштаба стал пуск в г.Санкт-Петербурге завода по сжиганию осадка сточных вод на Центральной станции аэрации, благодаря чему город, первым в России, решил серьезную экологическую проблему. Водоканал полностью оснастил счетчиками (на вводах в жилые дома) все муниципальные и

кооперативные дома Петербурга.

МП «Самараводоканал» при содействии городской администрации закончено строительство комплекса водозаборных и водоочистных сооружений в Самарском Заречье производительностью 100 тыс.куб.м/сут., внедряются в рамках региональных Российских программ по энергосбережению комплексы автоматического регулирования давления и расхода воды в водопроводной сети.

МУП «Водоканал» г.Н.Новгорода выиграл грант Правительства Швеции, благодаря чему построен и пущен в эксплуатацию озонаторный завод и начато строительство второго озонаторного завода.

Госстрой России осуществляет реализацию займа Всемирного банка на проект «Водоснабжение и канализация». Свыше 75 регионов выразили желание принять участие в займе. Такой интерес вызван тем, что городские системы водоснабжения и канализации основа жизнедеятельности городов, находятся в критическом состоянии.

Поэтому в соответствии с Программой заимствования Российской Федерации у Международного банка реконструкции и развития (МБРР) по кредитам (займам) проведена работа по проекту «Совершенствование систем водоснабжения и канализации», по которому было обследовано финансовое состояние организаций водопроводно-канализационного хозяйства (ВКХ) 41 города. В результате Госстроем России и Международным банком для участия в реализации проекта были отобраны 14 городов: Петрозаводск, Чебоксары, Орел, Псков, Вологда, Астрахань, Печора, Гагарин, Воткинск, Канск, Сочи, Находка, Тобольск, Волхов.

Иностранные фирмы предлагают создание совместных предприятий со службами водоканалов с объединением инвестиций, сохранением властных полномочий муниципалитетов в ключевых вопросах управления городским водопроводным хозяйством.

Учитывая всю сложность создавшегося положения с обеспечением

населения России питьевой водой, Госстрой России совместно с заинтересованными министерствами и ведомствами разработал проект Закона РФ «О питьевой воде», в котором предусматриваются требования к надежности источников водоснабжения, экономические рычаги управления качеством водоисточников, устанавливаются гарантии права граждан России на обеспечение питьевой водой нормативного качества и в достаточном количестве. Указанный проект принят Государственной Думой.

Госстроем России совместно с МПР России и Минсельхозпродом России доработана и представлена в Минэкономики России в 1999 г. Федеральная целевая программа «Обеспечение населения России питьевой водой», в которой предусматриваются мероприятия по обеспечению населения России экологически безопасной водой для питьевых нужд с определением основных направлений их реализации. Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 марта 1998 г. № 292 утверждена Концепция федеральной целевой программы «Обеспечение населения России питьевой водой и первоочередные мероприятия по улучшению водоснабжения населения с их реализацией в 1999-2000 годах.»

Переработка отходов – одна из самых больших проблем общества. В настоящее время в городах и поселках городского типа образуется ежегодно около 130 млн.куб.м (более 30 млн.тонн) твердых бытовых отходов. По прогнозам к 2005 году их накопление возрастет до 200 млн.куб.м в год (до 35 млн.т) . В связи с этим остро встает проблема все возрастающей экологической опасности ТБО для населения поселений, затрагивающая все стадии обращения с ними, начиная со сбора и транспортировки, и кончая подготовкой к использованию утильных компонентов, уничтожением или захоронением неиспользуемых фракций. Методы, которыми сегодня пользуются, не являются стабильными и создают как экологические, так и экономические проблемы.

Сложившаяся в Российской Федерации система обезвреживания ТБО основана на захоронении подавляющего большинства отходов (около 98%) на организованных свалках и полигонах, занимающих площадь более 40 тыс.га, из которых только около 8% отвечают санитарным требованиям. Остальные нарушают природный ландшафт и представляют значительную эпидемиологическую опасность (являются источником загрязнения почвы, подземных и грунтовых вод и атмосферного воздуха). Около 50 тыс. га составляет площадь уже закрытых (заполненных) полигонов. Многие из них, несмотря на опасность для окружающей среды, продолжают принимать значительные объемы ТБО, что обеспечивает их владельцам получение высоких доходов.

Особую опасность для населения представляют неорганизованные свалки. В результате распространения загрязнений по воде и воздуху у жителей, проживающих вблизи их, отмечается повышенная заболеваемость и смертность, рождение детей с уродствами. Наши свалки – это мины замедленного действия, они уже воздействуют на ныне живущих и в еще большей степени будут воздействовать на будущие поколения.

Все ТБО содержат ценные утильные компоненты. Сравнительные данные о перспективах обращения с ТБО в развитых странах запада (США, Голландии, Франции, Португалии и др.) позволяют сделать вывод о заметном сокращении использования полигонов для захоронения ТБО и безусловном росте объемов селективного отбора составляющих его компонентов с последующей их переработкой.

В России, при захоронении отходов на полигонах безвозвратно теряется 9 млн.т макулатуры, 1,5 млн.т черных и цветных металлов, 2 млн.т полимерных материалов, 10 млн.т пищевых отходов, 0,5 млн.т стекла. Однако реализация селективного сбора ценных компонентов промышленным методом практически не организована. Только небольшая часть твердых бытовых отходов перерабатывается на 4-х

мусороперерабатывающих заводах (на 2-х в Санкт-Петербурге, Нижнем Новгороде и Тольятти), где извлекается до 50 % полезных фракций, а оставшиеся обезвреживаются и превращаются в компост ценное органическое удобрение по технологии биотермического компостирования.

Действующие в России мусоросжигательные заводы укомплектованы импортным оборудованием. Главным их недостатком является трудность очистки выходящих в атмосферу газов от вредных примесей, особенно от диоксинов и оксидов азота, а также утилизация или захоронение образующихся при работе токсичных шлака и золы, масса которых составляет до 30% от сухой массы ТБО. На всех заводах обеспечивается утилизация тепла и извлечение черного металлолома.

В связи с ростом городского населения все большее значение приобретает проблема вывоза отходов на дальнее расстояние. При транспортировке отходов не всегда учитывается необходимость минимизации прогона автотранспорта, являющегося интенсивным источником загрязнения атмосферы. Среднее по России расстояние вывоза ТБО составляет 20 км, в крупных городах с населением более 500 тыс. жителей оно возрастает до 45 км и более. По данным обследования 100 городов Российской Федерации (без Москвы и Санкт-Петербурга) около 45% всех ТБО транспортируются на расстояние 10-15 км, 40% 15-20 км, а 15% всех отходов более 20 км. Как показывают статистические данные, дальность вывоза отходов возрастает ежегодно в среднем на 1,5 км, а себестоимость их транспортировки соответственно, на 15-20%. В этой связи одним из реальных путей сокращения транспортных расходов является переход к двухэтапной системе вывоза ТБО с применением мусороперегрузочных станций (МПС) и большегрузных транспортных мусоровозов. Анализ показывает, что путем внедрения двухэтапного вывоза транспортные расходы сокращаются на 30%. Одновременно

сокращаются выбросы в атмосферу от мусоровозного транспорта.

В целях проведения единой технической политики в области управления отходами, улучшения экологической обстановки в России, а также снижения себестоимости услуг Госстрой России совместно с Федеральным центром благоустройства и экологической безопасности городских и сельских поселений, другими заинтересованными организациями разработал «Концепцию обращения с твердыми отходами в Российской Федерации», которая была утверждена решением Коллегии Госстроя России 22 декабря 1999 г. № 17.

В Москве, Ярославле, Московской области, Тверской области и ряде других регионов России уже внедрены основные положения Концепции по минимизации количества отходов, поступающих на полигоны и свалки, за счет внедрения сортировки и максимального использования полезных компонентов, входящих в состав ТБО (макулатура, полимерные материалы, стекло, черные и цветные металлы). Внедрение разработанной федеральным центром схемы санитарной очистки позволит улучшить экологическую обстановку города Ярославля.

Следует отметить, что отсутствие в настоящее время централизованной системы учета и контроля не позволяет получить достоверную информацию о фактических объемах образования и накопления отходов как в целом по России, так и по отдельным регионам. В этой связи, в соответствии с Федеральным законом «Об отходах производства и потребления», было принято постановление Правительства Российской Федерации от 26 октября 2000 г. № 818 «О порядке ведения государственного кадастра отходов и проведения паспортизации опасных отходов». Во исполнение данного постановления на Госстрой России возложены функции по организации и ведению государственного кадастра отходов в части, касающейся обращения с твердыми бытовыми отходами.

В целях снижения экологической опасности обращения с ТБО Госстрой России дальнейшую работу планирует проводить за счет:

организации повсеместной инвентаризации на территории Российской Федерации фактических объемов образования и накопления отходов, а также мест их захоронений;

разработки современных технологий и организации системы селективного сбора ТБО с целью их использования в качестве вторичного сырья;

систематического проведения разъяснительной работы с населением по целесообразности селективного сбора отходов потребления;

широкого распространения в регионах (в т.ч. через Интернет) имеющегося банка данных современных безопасных технологий переработки ТБО и полученного из них вторичного сырья;

организации постоянно действующей системы эколого-гигиенического образования руководителей предприятий, осуществляющих деятельность по обращению с ТБО;

разработки системы жесткого контроля за несанкционированными свалками и создания условий, исключающих возможность их появления.

На территории Российской Федерации более 40 лет действует централизованная система обращения с радиоактивными отходами. Созданные в начале шестидесятых годов 16 спецкомбинатов «Радон» осуществляют сбор, транспортировку и долговременное хранение радиоактивных отходов (РАО) низкой и средней активности (в т.ч. отработавших источников ионизирующего излучения \ИИИ\), а также производят радиоэкологические обследования, дезактивацию участков радиоактивного загрязнения территорий и ликвидацию последствий радиационных аварий.

В настоящее время в ведении Госстроя России находится 14 федеральных государственных унитарных предприятий «Спецкомбинат «Радон» (Волгоградский, Грозненский, Ленинградский, Иркутский,

Казанский, Мурманский, Нижегородский, Новосибирский Самарский, Саратовский, Ростовский, Челябинский, Свердловский и Хабаровский). МосНПО «Радон» находится в ведении правительства Москвы, а Благовещенский спецкомбинат «Радон» в ведении Правительства Республики Башкортостан.

Деятельность спецкомбинатов (СК) «Радон» организована по территориальному принципу с системой обслуживания предприятий (независимо от их ведомственной принадлежности) промышленности, сельского хозяйства, научно-исследовательских, медицинских, учебных и других учреждениях, использующих радиоактивные вещества вне ядерного цикла.

За весь период деятельности на пунктах хранения радиоактивных отходов (ПХРО) спецкомбинатов накоплено:

- около 6000 куб. м жидких РАО низкого уровня активности (суммарная активность около 500 Ки);
- около 70000 куб.м твердых РАО низкого уровня активности (суммарная активность 8500 Ки);
- свыше 1 млн. штук отработавших ИИИ (суммарная активность около 1,5 млн. Ки).

Система специализированных комбинатов несет на себе природоохранную функцию защиты окружающей среды от загрязнения ее радиоактивными отходами низкой и средней активности, и тем самым обеспечивает радиационную безопасность населения.

Контролирующими органами состояние обеспечения радиационной безопасности на спецкомбинатах отмечается как удовлетворительное.

В рамках радиологической паспортизации МосНПО «Радон» в период с 1989 по 2000 год провел радиэкологическое обследование всех специализированных комбинатов с целью обнаружения их влияния на окружающую среду. Отмечено, что существующие технологии переработки РАО и конструкции хранилищ обеспечивают надежную

изоляцию радиоактивных отходов и не оказывают значимого влияния на состояние окружающей среды.

В тоже время из-за недостаточного финансирования мероприятий, предусмотренных федеральной целевой программой «Обращение с радиоактивными отходами и отработавшими ядерными материалами, их утилизация и захоронение в 1996-2005 гг.» по модернизации и развитию действующих спецкомбинатов «Радон», их основные фонды физически и морально устарели. Здания, сооружения и оборудование СК «Радон», введенные в эксплуатацию еще в 1961-65 гг., требуют модернизации и реконструкции. На ряде комбинатов отмечается дефицит хранилищ твердых радиоактивных отходов (ТРО). Так на 100% заполнено единственное хранилище ТРО на Благовещенском СК «Радон». Тяжелое положение с емкостями ТРО сложилось на Саратовском и Ростовском спецкомбинатах. При недостатке хранилищ ТРО на некоторых спецкомбинатах часть хранилищ ЖРО переоборудовано под ТРО (Казанский, Свердловский СК).

В соответствии с Федеральным законом «О финансировании особо радиационно-опасных и ядерно-опасных производств и объектов» расходы, связанные с деятельностью «СК «Радон», должны предусматриваться в составе защищенных статей федерального бюджета, подлежащих финансированию в полном объеме. Фактически из федерального бюджета на финансирование деятельности «СК «Радон» ежегодно выделяется средств в объеме 25-30 % от потребности.

Улучшение состояния окружающей человека среды тесно связано с совершенствованием системы озеленения городов и пригородных зон, поскольку озелененные территории являются важным компонентом природной среды и способствуют сохранению природных ресурсов таких, как воды, почвы, животные.

В условиях экологического неблагополучия большинства агломераций России зеленые насаждения городов являются одним из эффективных факторов оздоровления, повышения комфортности и

эстетических качеств среды проживания населения.

В настоящее время площадь озелененных территорий в городах Российской Федерации достигает 1,75 млн.га, (около 20% городских земель). Площадь насаждений общего пользования (парки, сады, скверы, бульвары, набережные) составляет более 200 тыс.га при средней обеспеченности насаждениями общего пользования 15,1 кв.м на 1 жителя в городе.

Среди крупных городов и агломераций наибольший прирост насаждений общего пользования отмечается в Санкт-Петербурге, Омске, Москве, Самаре, Казани, Ярославле.

В Волго-Вятском, Поволжском, Северо-Кавказском экономических районах общегородские зеленые насаждения достигают 1/4 от общей площади городских земель.

Для улучшения экологического состояния урбанизированных территорий и совершенствования правовой базы в области охраны окружающей природной среды предлагается следующее:

1. Внести изменения в Федеральный закон № 71-ФЗ от 06.05.98 «О плате за пользование водными объектами» в части отмены платы за объем сточных вод, сбрасываемых в водные объекты: из пункта 1 статьи 2 Федерального закона «О плате за пользование водными объектами» исключить последний абзац.

2. Минфину России, МНС России подготовить предложения по льготному налогообложению прибыли, направляемой на развитие коммунальной инфраструктуры.

3. Рекомендовать органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации использовать не менее 50% средств территориальных экологических фондов и целевых фондов восстановления и охраны водных ресурсов на строительство и реконструкцию объектов коммунальной инфраструктуры.

Вопросы экологической защиты в строительстве

*А.В.Боровских, заместитель начальника Управления
делами Аппарата Совета Федерации,
к.т.н., профессор*

В рамках обсуждаемой проблемы хочу поделиться соображениями, непосредственно связанными с задачами экологической безопасности и рационального природопользования. В целом я намерен привлечь ваше внимание к той части возможных решений, которые должны быть приоритетными в строительной экологии.

К настоящему времени Москва превратилась в самый крупный и фактически единственный мегаполис в стране, что однозначно привело к ухудшению экологических условий, в которых живут москвичи. И хотя многие из них мечтают об эколоюсах – небольших поселениях малоэтажной застройки, сплошь озелененных и лишенных промышленности, - реальность такова, что их будущее - скорее всего по-прежнему мегаполис. Вот почему сейчас приоритетна задача улучшения среды.

Речь идет, во-первых, о загрязнении территории и ее выбытии вследствие неудовлетворительно обдуманных строительных технологий, создания временных дорог и инженерных сетей, а также, особенно, засорения земель отходами строительного производства.

В настоящее время страна располагает 125-135 млн. га пахотных земель и одновременно не менее 60 млн. га выведенных из хозяйственного оборота за счет засорения, в том числе не менее 5-10 млн. га в результате засорения строительным мусором, обломками строительных конструкций, брошенными сооружениями т.н. временного построечного характера.

Речь идет, во-вторых, о неоправданном перерасходе по вине строительных решений энергоносителей, энергии. Это касается, прежде всего, теплообеспечения жилых и гражданских зданий, а также

избыточных расходов энергии на технологических линиях и процессах, на железнодорожном и трубопроводном транспорте. А энергоносители, как известно, сгорая, загрязняют окружающую среду.

1. Итак, известно, что на предприятиях строительной индустрии при изготовлении конструкции зданий, дорог, сооружений до 10 % объема использованных материалов идет в отвал; это, прежде всего, железобетонные изделия и элементы, не принятые к монтажу. Кроме того, в процессе реконструктивного сноса жилых домов и других зданий, непригодных для дальнейшей эксплуатации и использования, накапливается большое количество обломков конструкций из железобетона. Свалки таких конструкций окружают населенные пункты, но почти не утилизируются как источники, как запасы вторичного сырья. Сейчас можно говорить лишь о случайном, выборочном применении их для повторного потребления. Между тем, в мировой практике имеются новые технологии по утилизации этих отходов. Здесь и дробление - взрывное или гидродинамическое, здесь и биофизхимическая деструкция материала с последующим фракционированием, селекцией, складированием и реализацией как товарной продукции.

Масштаб предстоящих работ можно охарактеризовать следующими цифрами: из 2,5 млрд. кв. м. сегодняшнего жилья в России составляют 10% малоэтажная застройка крупнопанельными домами первого периода индустриального домостроения - т.е. 250 млн. кв. м. площади - большая часть из которых, особенно в районах сурового климата, выработала свой ресурс и подлежит замене, т.к. капитальный ремонт их уже не рентабелен. Разборка даже части этих домов принесет десятки млн. тонн строительного мусора и демонтированных железобетонных конструкций.

Сегодня, как кажется, наступило время по заблаговременному упорядочению и принятию технических решений по расчистке и экономически выгодной реализации накопленных отходов и

предотвращению образования новых.

Разумеется, что очередность сноса таких домов должна быть обоснована, и, прежде всего, мониторингом, оценкой конструктивной безопасности зданий и связанного с ней риска.

2. Россия - северная страна, большая часть территории которой расположена в зоне вечной мерзлоты и в районах критической жизнедеятельности. Удельные расходы энергии на единицу продукции поэтому в России в 3 раза превышает такие же расходы в странах Европы, Северной Америки, Японии. Вместе с тем, Россия располагает самыми крупными энергоносителями - примерно 40 % мировых ресурсов. Имеющийся высокий расход энергоносителей - это не только высокая себестоимость продукции, делающая эту продукцию мало конкурентной на мировом рынке, но и засорение окружающей среды продуктами сгорания, прямой экологически неотвратимый вред здоровью населения.

В этом расходе энергоносителей примерно 40 % топлива уходит на теплообеспечение жилья и других зданий. (Здесь надо подчеркнуть, что коллективы НИИ и Вузов России очень много сделали для повышения эффективного использования энергии в этом секторе народного хозяйства).

Вместе с тем, имеются и в настоящее время вскрыты резервы в части экономии энергии строительными методами в протехнологических переделах; в частности, за счет управления энергопотерями в материалах строительных конструкций за счет внутреннего трения. Это российское ноу-хау, его нужно поддержать и внедрять. Однако, как и многие высокотехнологические разработки они пока не востребованы.

Известно, что после энергетического кризиса 70-х годов 20 столетия в США сумели на 40% снизить удельное энергопотребление на единицу продукции и этим исключили необходимость строительства 25 новых ТЭЦ. Это значит, что также соответственно не выросли выбросы

продукции сгорания в атмосферу.

Думается, что было бы уместно провести в рамках работы комитета соответствующие научно-технические слушания и внести необходимые практические рекомендации. Без этих и других научно-технических реализаций действительного сдвига в решении экологических задач не будет.

**Правовое регулирование хозяйственной деятельности городов
с учетом экологических требований.
Общая характеристика экологического состояния городов России**

В.М.Бусарова, заместитель начальника отдела Департамента нормативно-правовой работы Министерства природных ресурсов Российской Федерации

Россия относится к странам с высоким уровнем урбанизации (73%): поселения представлены 1095 городами, в которых сосредоточено 107,5 млн.чел.

В пределах границ городской территории организуется местное самоуправление. Органы местного самоуправления самостоятельно решают вопросы, относящиеся к их компетенции, определенной Конституцией Российской Федерации.

В настоящее время на федеральном уровне в основном создана нормативная правовая база, необходимая для организации и деятельности местного самоуправления. Действует Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», регламентирующий осуществление местного самоуправления в Российской Федерации, а также ряд нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы проведения муниципальных выборов и местных референдумов, финансово-бюджетной деятельности местного самоуправления, организации муниципальной службы, деятельности муниципальных образований как субъектов гражданско-правовых

отношений. Российской Федерацией ратифицирована Европейская хартия местного самоуправления. В целях обеспечения условий для дальнейшего развития и эффективной деятельности местного самоуправления, реализации его конституционных полномочий Указом Президента Российской Федерации от 15.10.99 №1370 утверждены Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации.

Основным нормативным правовым актом, определяющим взаимоотношения органов местного самоуправления и граждан на соответствующей территории, а также другие положения об организации местного самоуправления закрепляются Уставами муниципального образования.

Экологическое состояние урбанизированных территорий неразрывно связано с общей социально-экономической ситуацией в стране, состоянием капитального строительства, реализацией государственной градостроительной и жилищной политики в новых условиях.

Основные проблемы крупных городов связаны с загрязнением атмосферного воздуха, водных объектов, размещением отходов, сокращением территории зеленых насаждений. Органы местного самоуправления в зависимости от экономических финансовых условий используют экономические и административные механизмы регулирования ситуации на своей территории.

В настоящее время доля автотранспорта в загрязнении воздушного бассейна крупнейших городов имеет тенденцию роста, достигая половины и более общего объема выбросов, например в Москве величина этого показателя превысила 80%.

Правительство Москвы активно участвует в правовом регулировании охраны окружающей среды. Так, в Москве, с целью снижения негативного воздействия автотранспортных средств на окружающую природную среду, принят Закон «Об ответственности за реализацию моторного топлива, не

соответствующего экологическим требованиям». Для улучшения экологической обстановки в г. Москве создан Фонд экологизации транспорта «Мосэкотранс» и в соответствии с постановлением Правительства Москвы от 28.12.99 №1202 к перечню затрат, учитываемых при предоставлении льгот по налогу на прибыль, относятся средства, направленные на развитие собственной производственной базы по улучшению экологической обстановки в городе.

В городе Екатеринбурге доля автотранспорта составляет более 70% от валового выброса загрязняющих веществ в атмосферу Екатеринбурга всеми источниками. В соответствии с постановлением главы города от 31.07.97 №565 «О мерах по снижению вредного воздействия автотранспорта на окружающую среду г. Екатеринбурга» предприятиям и организациям, производящим переоборудование автомобилей на газомоторное топливо, производящим сбор, хранение, утилизацию и переработку отходов автотранспортного производства, реализующим продукцию с улучшенными экологическими показателями, использующим нейтрализаторы и катализаторы, предоставляются налоговые льготы.

Постановлением администрациями Нижегородской области и Нижнего Новгорода от 14.07.98 №184/31 автотранспорт Нижегородской области поэтапно переводится на экологически чистое дизельное топливо.

Регулирование городских проблем осуществляется посредством инструментов городского планирования. Основные направления хозяйственной и иной деятельности отражаются в планах социально-экономического развития города, планах мероприятий по отдельным направлениям, в частности, в области охраны окружающей среды, утверждаемых как на уровне субъекта Российской Федерации, так и на уровне органа местного самоуправления города.

В соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации (1998) предусмотрена разработка территориальных комплексных схем охраны природы и природопользования в крупных

промышленных центрах. Основная часть работы в этом направлении ложится на органы местного самоуправления.

Благоустройство урбанизированных территорий является важным фактором, влияющим на оздоровление городской среды и комфортность проживания населения.

Требования по соблюдению природоохранных норм при осуществлении хозяйственной деятельности в городах содержатся в Правилах внешнего благоустройства городов, утверждаемых правовыми актами органов местного самоуправления.

Для городских территорий серьезную проблему для окружающей среды представляет размещение полигонов складирования твердых бытовых отходов (ТБО) и иловых площадок осадка сточных вод от городских очистных сооружений, поскольку для строительства этих объектов используются пригородные зоны с ценными рекреационными и природоохранными ландшафтами.

Интересен опыт некоторых городов, которые решают проблемы утилизации отходов путем привлечения к этой деятельности предпринимателей.

Например, по распоряжению администрации города Кирова от 19.08.96 г. в рамках реализации плана действий администрации Кировской области по охране окружающей природной среды и природопользованию проводился конкурс по утилизации твердых бытовых и нетоксичных промышленных отходов с целью привлечения внимания предпринимателей и ученых города к проблеме утилизации твердых бытовых и нетоксичных промышленных отходов, а также выявить наиболее интересные решения по проблеме их утилизации.

Конкурсный подход к решению городских природоохранных проблем был использован в и городе Красноярске, где проводился открытый конкурс на право заключения договора на выполнение работ по ликвидации несанкционированных свалок с последующей рекультивацией

земель, определенных Программой природоохранных мероприятий в г. Красноярске на 2000 год.

Зеленые насаждения в условиях экологического неблагополучия большинства городских поселений России являются одним из эффективных факторов оздоровления окружающей среды, повышения комфортности и качества среды жизни человека.

Например, представляет интерес подход по озеленению и благоустройству территории в городе Ярославле, где в соответствии с постановлением главы муниципального округа от 29.12.99 №1410 организованы оплачиваемые общественные работы для населения по утилизации и переработке бытовых отходов, уборки территории промышленных предприятий, посадки саженцев, выполнению мероприятий по экологическому оздоровлению территорий.

Из вышеизложенного следует, что тематический спектр правовых установлений органов местного самоуправления достаточно разнообразен. Основная часть таких актов, помимо вопросов охраны окружающей природной среды, касается утверждения местного бюджета, вопросов общественного порядка, жилищно-коммунального хозяйства и др. Региональный характер регулируемых отношений позволяет отнести эти акты к категории локальных, т.к. они обязательны для исполнения всеми расположенными на данной территории организациями, независимо от форм собственности, а также должностными лицами и гражданами.

Таким образом, руководители органов местного самоуправления (глава муниципального образования, администрации, губернатор) имеют возможность непосредственно контролировать деятельность организаций в интересах граждан данной территории.

Наверное, не вызовет сомнений, что формированию нормативной правовой базы местного самоуправления (и не только по вопросам охраны окружающей среды) будет способствовать определение в федеральном законодательстве четкого правового разграничения полномочий между

органами государственной власти и органами местного самоуправления и конкретизация управленческих их функций.

Не секрет, что зачастую передача полномочий государственных органов органам местного самоуправления преследует определенную цель - возложить решение государственных проблем на местный бюджет.

И в завершении хотелось бы отметить, что какой бы пост мы не занимали, какие бы глобальные проблемы мы не решали, мы все, прежде всего, жители муниципальных округов и являемся частью его населения. Поэтому, принимая важные государственные решения необходимо помнить, что от этих решений будет зависеть и развитие нашего округа.

РЕКОМЕНДАЦИИ

парламентских слушаний по теме:

«ЭКОЛОГИЯ СОВРЕМЕННЫХ КРУПНЫХ ГОРОДОВ»

7 декабря 2000 года

*Совет Федерации Федерального
Собрания Российской Федерации*

Участники парламентских слушаний, обсудив вопрос о современном состоянии экологии крупных городов и тенденциях его изменения в Российской Федерации, отмечают следующее:

Россия относится к странам с высоким уровнем урбанизации: в 1999 году в 164 городах с населением свыше 100000 человек проживало 66,3 млн. жителей, что составляло 62% городского населения и более 45% всего населения страны.

Экологическое состояние урбанизированных территорий неразрывно связано с общей социально-экономической ситуацией в стране, реализацией государственной экологической, градостроительной и жилищной политики в современных условиях.

В настоящее время в Российской Федерации экологическая обстановка в крупных городах сохраняется напряженной, несмотря на общее снижение уровня производства во всех регионах страны. В городах с населением свыше 1 млн. чел., включая Москву и Санкт-Петербург, экологическая напряженность остается высокой, а в городах Нижний Тагил, Магнитогорск, Новочеркасск, Братск близка к чрезвычайной.

Загрязнение атмосферы, источников питьевого водоснабжения, неудовлетворительное положение с обезвреживанием твердых бытовых и промышленных отходов и т.п. негативно сказывается на здоровье населения.

Проблемы оздоровления городской среды связаны как с работой жилищно-коммунального комплекса и уровнем благоустройства территории, так и с организацией всего городского хозяйства.

В пределах границ городской территории организуется местное самоуправление, которое при наделении собственными полномочиями способно решать свои проблемы, в том числе экологические, в наиболее эффективных формах, с учетом конкретных условий каждой отдельной территории. Реально действующее местное самоуправление позволяет государственной власти сконцентрироваться на решении проблем федерального и регионального уровней.

Важнейшей экологической проблемой крупных городов является загрязнение атмосферы, связанное, в основном, с работой транспорта, предприятий энергетического комплекса и других промышленных предприятий. Проверка, проведенная Генеральной прокуратурой Российской Федерации в ряде крупных городов, показала, что неэффективность государственного контроля за выбросами транспорта обусловлена, в основном, отсутствием необходимого финансирования. Так, в несколько раз занижено количество постов наблюдения, что значительно увеличивает погрешность результатов и не позволяет достоверно оценить состояние городской атмосферы в целом. Важным

является необходимость регулярной проверки транспортных средств на соответствие выбросов техническим нормативам.

Необходимо ускорить рассмотрение и принятие законопроекта «Об обеспечении экологической безопасности автомобильного транспорта», в котором законодательно закрепить технические требования к двигателям (допустимое содержание загрязняющих веществ в отходящих газах) на стадии производства автомобилей, а также усилить контроль за их соблюдением автозаводами и юридическими и физическими лицами при эксплуатации автомобиля. В области экономического механизма обеспечения безопасности автомобильного транспорта целесообразно установление льгот при использовании природного газа в качестве моторного топлива.

Особого внимания заслуживают вопросы правового и нормативного обеспечения природоохранных требований при обосновании проектов градостроительства, прежде всего в районах с неблагоприятными метеоусловиями, повышенным уровнем загрязнения атмосферы и на особо охраняемых территориях. Сложившаяся на опасных предприятиях ситуация, осложненная прогрессирующим старением основных фондов, ставит под угрозу чрезвычайных ситуаций большие жилые массивы городов.

В крупных городах негативное воздействие общего состояния атмосферы усугубляется тем, что большинство горожан до 20-23 часов в сутки проводят в помещениях, в то время как общий уровень загрязнения внутри здания превосходит уровень загрязнения атмосферного воздуха в 1,5-4 раза.

Немаловажным фактором остается вопрос создания и поддержания в неприкосновенности территорий и состояния крупных зеленых массивов внутри городов. Необходима подготовка законопроекта о городских лесах.

Неблагоприятное положение с водообеспечением населения продолжает до настоящего времени оставаться угрозой национальной

безопасности страны. Общая протяженность водопроводных сетей составляет в городах России 200,4 тыс. км, причем около 40% из них нуждаются в замене. Качество воды, подаваемой населению, определяется, прежде всего, тем, что 62% источников водоснабжения представляют собой поверхностные воды, которые в большей степени, чем подземные, подвержены антропогенному загрязнению, особенно вблизи крупных городов. В г. Архангельске 100% отобранных проб не соответствовали санитарно-гигиеническим требованиям. В районах санитарно-защитных зон водозаборных сооружений г. Москвы находятся около 300 животноводческих ферм.

Станции водоподготовки, построенные 20-30 лет назад, нуждаются в реконструкции, традиционное обеззараживание хлором приводит к образованию канцерогенных хлорорганических соединений.

Практически все крупные города имеют систему канализации и сооружения для очистки хозяйственно-бытовых сточных вод. Мощность очистных систем канализации в городах составила в целом по стране 53,2 млн. куб. м в сутки. Однако через системы очистных сооружений проходят только 84% сточных вод, из которых лишь около 30% очищаются до установленных нормативов. Из работающих в настоящее время очистных сооружений 60% перегружены, а 38% требуют срочной реконструкции, поскольку эксплуатируются 20-30 лет, морально и физически устарели. Дефицит мощностей канализационных сооружений составляет 9 млн. куб. м в сутки. В тяжелом положении находятся канализационные сети – при общей протяженности в городах 90,5 тыс. км. нуждаются в срочной замене 16,9 тыс. км из них.

Износ водопроводных и канализационных сетей требует замены не менее 5% в год, в то время как практически заменяется 1%. Из-за недостаточного финансирования объемы строительства и реконструкции водопроводных и канализационных сооружений постоянно снижаются. Так, в 1999 году, по сравнению с уровнем 1998 г., длина

реконструированных водопроводных сетей снизилась на 37,2%, а канализационных - на 47,8%. Более 57% от всего числа аварий водопроводно-канализационных сетей происходит из-за их ветхости.

Сложившееся негативное состояние природоохранных объектов в крупных городах в сочетании с экономическими затруднениями требует использования новых подходов к решению экологических проблем. Одним из таких путей следует признать более широкую замену централизованных систем водоподготовки и водоочистки на локальные системы, которые при сохранении нормативных требований к воде позволят осуществлять постепенную инвестицию проводимых работ и исключить затраты на создание крупных водопроводных и канализационных сетей.

Объем твердых бытовых отходов в 1999 г. составил в городах и поселках 30 млн. т. Проблема экологической безопасности при санитарной очистке городов затрагивает все стадии обращения с твердыми бытовыми отходами (ТБО). Среднее по России расстояние для вывоза ТБО составляет 20 км, а в крупных городах возрастает до 45 км. Основным методом обращения с ТБО является их захоронение на полигонах, однако постепенное удаление полигонов от городов приводит к созданию массы несанкционированных свалок, которые становятся источником инфекционного и других видов загрязнений. Строительство мусороперерабатывающих заводов задерживается из-за отсутствия финансирования.

В последнее десятилетие одновременно с резким увеличением импортируемой продукции выросли объемы использованной упаковки – макулатуры, картона, пластмассы, цветного металла. В связи с этим примерно на 30% увеличились и продолжают расти объемы ТБО, которые практически не утилизируются из-за отсутствия соответствующих технологий и мощностей. Для решения этой проблемы за рубежом консолидируются усилия производителей упаковочных материалов и их потребителей, причем производители отчисляют определенный объем

средств на разработку и внедрение новых технологий переработки использованной упаковки. Данная практика пока еще не нашла распространения в России.

В условиях явно недостаточного уровня финансирования природоохранных мероприятий особое значение приобретают федеральные целевые экологоориентированные программы комплексного характера, например, федеральная целевая программа «Возрождение Волги», отражающая интересы 38 субъектов Российской Федерации. Такие программы являются катализатором привлечения внимания и средств к решению приоритетных долговременных экологических проблем.

Одним из возможных вариантов инвестирования природоохранных мероприятий может стать экологический подход к реструктурированию задолженностей регионов и предприятий перед зарубежными инвесторами. Для этого при реструктуризации долгов часть их может списываться в обмен на проведение дебиторами природоохранной деятельности. Положительный опыт Польши, Болгарии и стран Латинской Америки подтверждает высокую экологическую эффективность такого экономического механизма. В России в настоящее время экологические зачеты российского внешнего долга на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации не используются.

Недостатком сложившейся системы правового регулирования природоохранной деятельности является несоответствие действующего отраслевого базового закона в области охраны окружающей природной среды по ряду положений Конституции Российской Федерации, Бюджетному и Налоговому кодексам с одной стороны, и недостаточный учет налоговым законодательством базовых норм природоохранного законодательства, регламентирующих экономический механизм охраны окружающей природной среды, с другой стороны.

Существенное влияние на решение экологических проблем оказывает качество взаимодействия федеральных и региональных органов

государственной власти и природоохранных служб. Постоянное реформирование управления как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации, систематическое сокращение численности аппаратов природоохранных органов, недофинансирование их деятельности приводит к невыполнению возложенных на них функций и, в первую очередь, контроля в данной области.

Концентрация городского населения и отмеченные тенденции неблагоприятного развития экологической обстановки в большинстве городов ставят задачу определения приоритетов в экологической политике. С этой точки зрения традиционно сложившийся и законодательно закреплённый акцент на установление и использование гигиенических нормативов, как единственного инструмента управления качеством, недостаточен. Необходимо расширить использование в отечественной практике широко применяемую за рубежом методологию оценки экологического риска и риска для здоровья человека. Такая оценка может стать одной из основ принятия решений по профилактике неблагоприятного воздействия экологических факторов на здоровье населения и состояние окружающей природной среды. Программа действий по снижению экологического риска должна стать одной из основ при разработке инвестиционных проектов в городах, а также природоохранных федеральных и региональных целевых программ.

В целях улучшения экологической обстановки в крупных городах Российской Федерации участники парламентских слушаний рекомендуют:

I. Государственной Думе и Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации:

-ускорить доработку и принятие федеральных законов:

«О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды»;

«О питьевой воде и питьевом водоснабжении»;

«Об экологической безопасности автомобильного транспорта»;

«О целевых бюджетных экологических фондах»;

«О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»;

«Об использовании природного газа в качестве моторного топлива»;

-при подготовке положений проекта главы «Экологический налог» Налогового кодекса Российской Федерации, часть вторая, исходить из принципа установления экологического налога в пределах, установленных природоохранными нормативами, а также предусмотреть льготы при осуществлении природоохранной деятельности.

II. Федеральному Собранию Российской Федерации, Правительству Российской Федерации, федеральным органам исполнительной власти и органам государственной власти субъектов Российской Федерации:

-при разработке законодательных актов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды устанавливать четкое правовое разграничение полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления и конкретизировать управленческие функции;

-учитывать в нормотворческой деятельности, а также шире применять на практике экономическое стимулирование природоохранной деятельности.

III. Правительству Российской Федерации:

-рассмотреть ход выполнения ранее разработанных экологических федеральных целевых программ и принять меры по их полному финансированию из бюджета и внебюджетных источников;

-ускорить принятие необходимых нормативных правовых актов по реализации Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха» и Лесного кодекса Российской Федерации;

- разработать и утвердить положение о государственном экологическом контроле.

IV. Комитету Совета Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии:

-рассмотреть вопрос о целесообразности проведения круглого стола на тему: «Перспективы развития экономических механизмов регулирования природоохранной деятельности».

У. Министерству природных ресурсов Российской Федерации совместно с другими заинтересованными органами государственной власти:

-ужесточить инспекторский контроль за соблюдением действующих законодательных актов, норм, правил и стандартов в области охраны окружающей природной среды как физическими, так и юридическими лицами вне зависимости от форм собственности;

-разработать и опубликовать классификатор отходов производства и потребления по классам опасности;

-разработать нормативно-методическую базу для определения ущерба, наносимого окружающей природной среде вследствие несанкционированного размещения отходов производства и потребления, сброса загрязняющих веществ со сточными водами различного происхождения в поверхностные водоемы и на рельеф местности, выброса загрязняющих веществ в атмосферный воздух, а также по определению порядка возмещения вреда, нанесенного окружающей природной среде, в том числе при приватизации и других случаях смены собственника;

-провести работу по анализу и систематизации правовых актов органов местного самоуправления в области охраны окружающей природной среды и использованию природных ресурсов, а также по обобщению арбитражной и судебной практики их применения;

-рассмотреть вопрос о запрещении применения элементарного хлора для отбеливания целлюлозы на предприятиях целлюлозно-бумажной промышленности, а также использования хлора в качестве реагента для обеззараживания хозяйственно-бытовых сточных вод.

УІ. Министерству здравоохранения Российской Федерации совместно с МПР России, другими заинтересованными министерствами и ведомствами:

-шире использовать в практической деятельности методологию оценки экологического риска и риска для здоровья человека.

УІІ. Министерству природных ресурсов Российской Федерации совместно с Минпромнауки России и Минэкономразвития России :

-принять меры, направленные на обеспечение участия транснациональных корпораций и зарубежных фирм в инвестировании процессов переработки использованной упаковки, поставляемой ими вместе с продукцией, на территории Российской Федерации.

УІІІ. Министерству финансов Российской Федерации совместно с Минэкономразвития России , МПР России и Минпромнауки России:

-рассмотреть вопрос о возможности использования механизма экологического зачета в интересах финансирования природоохранной деятельности при проработке вариантов реструктуризации внешних долгов.

ІХ. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации совместно с органами местного самоуправления:

-активизировать подготовку и обеспечить выполнение региональных и муниципальных программ по уменьшению негативного антропогенного воздействия на здоровье населения и окружающую природную среду;

-разработать эффективную систему взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти по вопросам охраны окружающей природной среды и использования природных ресурсов;

-рассмотреть вопрос о сохранении целевых экологических бюджетных фондов на городском уровне ;

-предусмотреть использование не менее 50% средств целевых бюджетных экологических фондов и целевых бюджетных фондов

восстановления и охраны водных ресурсов на строительство и реконструкцию объектов коммунальной инфраструктуры;

-рассмотреть вопрос о широком использовании систем локальной водоподготовки и водоочистки с целью снижения объема разовых инвестиций и сокращения сроков решения экологических проблем;

-разработать предложения по организации информационного обмена между субъектами Российской Федерации по вопросам формирования и совершенствования правовых актов органов местного самоуправления в области охраны окружающей природной среды и использования природных ресурсов.

X. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации:

-обеспечить организацию и финансирование территориальных наблюдательных сетей, функционирующих в рамках государственной службы наблюдения за состоянием окружающей природной среды.

XI. Считать целесообразным для определения приоритетов в экологически устойчивом развитии Российской Федерации создание Высшего экологического агентства при Президенте Российской Федерации; формирование Высшего экологического агентства осуществлять на паритетных началах из представителей палат Федерального Собрания Российской Федерации, Администрации Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Российской академии наук и других заинтересованных организаций.

Председатель Комитета Совета
Федерации по науке, культуре,

**Всероссийское совещание
«Законодательное и нормативно-правовое обеспечение
природоохранной деятельности
в субъектах Российской Федерации»
(14 ноября 2000 года)**

**Взаимодействие федеральных органов исполнительной власти и
органов власти субъектов Российской Федерации
при формировании федеральной и региональной законодательной
базы природоохранительной деятельности**

*И.А.Побережная, заместитель начальника Управления законодательства
субъектов Российской Федерации Министерства
юстиции РФ,
советник юстиции 1 класса, к.ю.н.*

Происходящие в последние годы в жизни общества перемены и всестороннее реформирование российского государства коренным образом изменили подходы и структуру российского законодательства.

Принятие Конституции Российской Федерации 1993 года стало основой для формирования новой российской государственности, а также формирования новой правовой системы, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации. Одним из наиболее важных ее элементов является самостоятельное регулирование субъектами Российской Федерации большого круга вопросов.

Основой системы законодательства субъектов являются Конституция Российской Федерации, федеральные законы и конституции (уставы) субъектов Федерации. В настоящее время все субъекты Российской Федерации, за исключением Владимирской области, имеют свои основные законы (конституции и уставы) и имеют собственное достаточно обширное законодательство. Можно констатировать, что

система законодательства субъектов Российской Федерации в основном сформировалось. В настоящее время идет процесс его совершенствования.

Указом Президента Российской Федерации от 10 января 2000 года № 24 была утверждена Концепция национальной безопасности Российской Федерации, в которой отмечается, что на современном этапе интересы личности, общества и государства состоят в реализации конституционных прав и свобод, в обеспечении личной безопасности, в повышении качества и уровня жизни, в создании правового, социального государства, в безусловном обеспечении законности и поддержании правопорядка.

Единое правовое пространство страны размывается вследствие несоблюдения принципа приоритета норм Конституции Российской Федерации над иными правовыми нормами, федеральных правовых норм над нормами субъектов Российской Федерации, недостаточной отлаженности государственного управления на различных уровнях.

Вместе с тем, нельзя не отметить, что на настоящий момент наиболее опасным фактором, разрушающим единое правовое пространство на территории Российской Федерации, является принятие субъектами Российской Федерации актов, противоречащих Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

В связи с этим на настоящий момент достаточно остро стоит вопрос о формировании единого правового пространства на территории Российской Федерации и соблюдении принципа верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов.

Основой укрепления государственности России является неукоснительное соблюдение и выполнение действующего законодательства и постоянное его совершенствование. Общество страдает от несовершенства законов и неэффективности государственного механизма.

Как уже неоднократно отмечалось, данная проблема является сложной и неординарной. Условно можно выделить три основных ее

порождающих причины: первая – несовершенство федерального законодательства, вторая – недостаточно высокий уровень профессионализма нормотворцев и правоприменителей, третья – противоречивость законодательства субъектов нормам федерального законодательства.

Несовершенство федерального законодательства заключается как в отсутствии норм, регулирующих отдельные правоотношения, так и в регулировании правоотношений устаревшими, не отвечающими требованиям Конституции Российской Федерации, актами (например, Закон РСФСР «Об охране окружающей среды»). Особо пагубной является сложившаяся на федеральном уровне практика затягивания принятия таких основополагающих законов, как административный кодекс, земельный кодекс, федеральные законы о собственности, о земле, а также иных актов.

Однако отсутствие актов, регулирующих такие важные вопросы жизни и деятельности государства, способствует тому, что зачастую субъектам Российской Федерации приходится идти на нарушение федерального законодательства в связи с несовершенством последнего. Это касается, например, принятия субъектами Российской Федерации актов о лицензировании отдельных видов деятельности, не предусмотренных федеральным законодательством.

Вместе с тем, данная практика в правовом государстве является недопустимой. У регионов есть реальная возможность влиять на развитие федерального законодательства. Так, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации обладают правом законодательной инициативы (статьи 104, 134 Конституции Российской Федерации), законодательные (представительные) органы и главы исполнительной власти субъектов Российской Федерации имеют право вносить в Правительство Российской Федерации предложения по предметам ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, которые

подлежат обязательному рассмотрению (статья 43 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»).

Анализ практики реализации субъектами Российской Федерации права законодательной инициативы показал, что она зачастую малоэффективна, поскольку более половины внесенных законопроектов посвящены вопросам ведения Российской Федерации.

Однако недостатки федерального законодательства не могут и не должны служить оправданием практики, когда принимаются акты, противоречащие Конституции и федеральным законам. Полагаем, что более активное и тщательно проработанное использование регионами права законодательной инициативы могло бы в немалой степени способствовать формированию единого правового пространства на территории Российской Федерации.

С другой стороны, в случаях, если отдельные акты субъектов Российской Федерации в большей мере отвечают требованиям и условиям реально сложившихся отношений, они должны учитываться в работе по совершенствованию федерального законодательства.

Вторым аспектом является недостаточная правовая квалификация кадрового состава нормотворцев и правоприменителей в сфере экологического законодательства. Зачастую органами государственной власти субъектов Российской Федерации принимаются решения, не соответствующие федеральному законодательству, в силу недостаточности специалистов в области экологического права.

Поэтому считаем своевременным и полезным организацию и проведение подобных совещаний в Российской Федерации как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации.

Кроме того полагаем, что перспективной в этой сфере является практика создания модельных законов, поскольку, по нашему мнению, нормотворческая деятельность требует, чтобы лица, занимающиеся данным видом деятельности, обладали высокой квалификацией, опытом и

профессиональными навыками. Для осуществления нормотворческой деятельности необходимо привлекать наиболее опытных, имеющих авторитет и большой опыт в этой сфере сотрудников, специалистов иных органов государственной власти и научно-исследовательских институтов, работающих в сфере природоохранного законодательства.

Третий аспект – грубое нарушение федерального законодательства.

В соответствии со статьей 72 Конституции Российской Федерации вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, природопользование, охрана окружающей природной среды, обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории, осуществление мер по борьбе со стихийными бедствиями и ликвидация их последствий, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах и об охране окружающей природной среде отнесены к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. По предметам совместного ведения принимаются федеральные законы и в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации.

Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вопросы регулирования использования водных объектов местного значения, месторождений общераспространенных полезных ископаемых и недр для строительства, участие в охране окружающей среды отнесены к предметам ведения местного самоуправления.

Вышеизложенное позволяет нам сделать вывод о том, что вопросы экологии, охраны окружающей среды и природопользования должны получить свое закрепление не только на федеральном уровне, но и на уровне субъектов Федерации и местного самоуправления.

Таким образом, одной из важных составляющих российского природоохранного законодательства является региональное нормотворчество.

По данным, имеющимся в Минюсте России, субъектами Федерации на настоящий момент принято около 500 актов, затрагивающих вопросы экологии, охраны природы и природопользования, из которых около 20% не соответствует действующему законодательству.

Анализ практики юридической экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, проведенный Минюстом России, позволил выделить наиболее типичные нарушения Конституции Российской Федерации и федеральных законов, к которым можно отнести следующие:

нарушение принципа единства экономического пространства (постановление Правительства Республики Марий Эл «О порядке взимания платы за проезд транзитных тяжеловесных средств по автомобильным дорогам Республики Марий Эл, экологических компенсационных платежей при въезде транзитного автомобильного транспорта на территорию Республики Марий Эл»). Аналогичный акт принят в Республике Татарстан и других;

нередко своими актами органы государственной власти субъектов Российской Федерации вторгаются либо в компетенцию федеральных органов власти, либо в компетенцию органов местного самоуправления, которые, как известно, не входят в систему органов государственной власти (например, Закон Республики Северная Осетия - Алания «Об охране окружающей среды», Закон Республики Ингушетия «Об особо охраняемых природных территориях» и др.);

нарушения в области лицензирования природопользования (водопользования, лесопользования, размещения отходов и др.). Например, Закон Республики Северная Осетия - Алания «Об охране окружающей среды», постановление Администрации Брянской области «О лицензировании отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды в Брянской области»;

нарушение правового режима особо охраняемых природных территорий и нарушения в сфере проведения экологической экспертизы (например, акты Кабинета Министров Республики Башкортостан, касающиеся строительства Юмугузинского водохранилища и другие.

Активное нормотворчество регионов явилось не только показателем прогресса развития России, но и поставило новые проблемы. Связаны они, прежде всего, с сохранением единого правового пространства нашего государства, соблюдением принципа верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов.

Сегодня уже очевидно, что активное нормотворчество субъектов Российской Федерации породило проблемы, которые вынуждают принимать дополнительные меры правового и организационного характера по обеспечению общероссийской законности, сохранению единого правового пространства как важного условия существования нашего государства.

Особая роль в реализации этих мер принадлежит Министерству юстиции.

Полномочием по проведению юридической экспертизы правовых актов субъектов Российской Федерации Министерство юстиции Российской Федерации наделено, как известно, с 1994 года.

По результатам экспертизы готовится заключение, которое направляется в орган государственной власти субъекта Федерации, принявший акт. Однако до последнего времени многие органы государственной власти субъектов Российской Федерации фактически игнорировали заключения Минюста России, поскольку формально пока не имеют правовой обязанности реагировать на них и учитывать при осуществлении своей нормотворческой деятельности.

Министерство юстиции не только констатирует факт издания незаконного акта. Мы обращаем внимание руководителей органов государственной власти субъектов Российской Федерации на то, что

такими актами разрушается единое правовое пространство, правовой каркас нашего государства.

Мы считаем, что организация работы по обеспечению единого правового пространства в Российской Федерации должна быть радикально изменена. В связи с этим Минюстом России уже предпринимаются практические меры правового и организационного характера.

10 августа 2000 г. подписан подготовленный нами Указ Президента Российской Федерации «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства». Данным указом предусматривается создание и автоматизированное ведение единой базы регионального законодательства, куда будут включены все акты субъектов Российской Федерации. Создание федерального регистра позволит своевременно выявлять незаконные нормативные акты субъектов Российской Федерации, создаст правовой механизм реализации ответственности за нарушения Конституции и федерального законодательства, предусмотренный вступившими в законную силу Федеральными законами «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

С другой стороны федеральный регистр создаст условия в субъектах Российской Федерации для совершенствования регионального законодательства путем обмена опытом подготовки актов по тем или иным вопросам нормативного регулирования.

В целях совершенствования работы по обеспечению единого правового пространства в Минюсте в 1999 году было создано Управление законодательства субъектов Российской Федераций. Созданы соответствующие подразделения в территориальных органах юстиции в

субъектах Федерации. В образованных федеральных округах созданы федеральные управления Минюста России, основными задачами которых являются обеспечение единого правового пространства. В настоящее время уже утверждены положения о федеральных управлениях, в соответствии с которыми они наделяются достаточно широкими полномочиями для решения возложенных на них задач.

Хочу еще раз подчеркнуть, что Минюст России и его территориальные органы ориентированы не только на активное выявление незаконных актов, но и на оказание органам государственной власти субъектов Российской Федерации практической помощи в приведении принятых ими актов в соответствие с Конституцией и федеральными законами. В этом мы видим важнейшую форму нашего взаимодействия и сотрудничества, которая позволит радикально улучшить качество нормативных актов, подготавливаемых в субъектах Российской Федерации. Министерством юстиции уже даны соответствующие поручения территориальным органам юстиции.

В качестве одной из таких мер мы видим активное включение территориальных органов Министерства юстиции в проведение экспертизы на этапе разработки и подготовки проекта нормативного акта. У нас уже есть определенный опыт взаимодействия с органами государственной власти в этой сфере.

По информации, поступившей из территориальных органов Минюста России, проводится определенная работа по приведению незаконных актов в соответствие с Конституцией и федеральным законодательством на этапе разработки и принятия нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Так, за 2000 год проведена экспертиза более 1000 проектов актов.

Кроме того, активное взаимодействие с органами государственной власти на стадии проектной работы осуществляется путем участия в рабочих группах либо разработки проектов законов.

В отдельных субъектах Российской Федерации территориальные органы Минюста России принимают участие в разработке проектов законов.

Приведенные факты свидетельствуют о том, что Министерство юстиции готово к конструктивному диалогу и практически участвует в обеспечении единого правового поля. Мы не только выявляем незаконные акты, но и вместе с вами пытаемся не допустить их принятия.

В качестве еще одной формы нашего сотрудничества и для предупреждения принятия незаконных актов считаем необходимым также ввести согласование подготавливаемых в регионах проектов нормативных актов по предметам совместного ведения с территориальными органами юстиции. Согласование позволит выявлять противоречия федеральному законодательству на стадии до принятия акта и тем самым уменьшить количество принятых незаконных актов.

Такая практика уже сложилась при принятии федеральных актов и предусмотрена статьями 109, 119 Регламента Государственной Думы и статьей 43 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации». Очень важно, что есть понимание необходимости такого согласования и в ряде субъектов Российской Федерации.

Одной из причин неудовлетворительного состояния дел в этой сфере является отсутствие действенного правового механизма приведения в соответствие с федеральным законодательством актов субъектов Федерации, невозможность применения санкций за принятие и реализацию актов, нарушающих Конституцию Российской Федерации. В настоящее время Минюстом разработаны соответствующие предложения по устранению этого пробела в законодательстве.

Однако, сегодня мы не удовлетворены состоянием нашего сотрудничества с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, крайне медленной реакцией на те или иные наши предложения по отмене незаконных актов. Полагаем необоснованным и затягивающим

процесс устранения несоответствий в региональном законодательстве такое положение дел, при котором юридическую экспертизу проводят органы юстиции, а право обращаться в суд принадлежит органам прокуратуры. Поэтому нами готовятся соответствующие проекты, предусматривающие предоставление Минюсту права обращаться в суд по вопросам об отмене актов, не соответствующих федеральному законодательству.

Обеспечение строго и неукоснительного соблюдения и исполнения законов - не менее значимый ресурс национального подъема, чем экономическая стратегия или социальные программы. Это - важнейший инструмент социально-политических и экономических преобразований, единственно возможный для новой России путь возрождения и обновления.

О соответствии нормативных правовых актов в области охраны окружающей природной среды субъектов Российской Федерации федеральному законодательству

Ю.А.Стрельников, начальник отдела по надзору за исполнением природоохранного законодательства Управления по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов Генеральной прокуратуры Российской Федерации

В рамках полномочий, предоставленных Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации», органами прокуратуры постоянно осуществляется надзор за соответствием федеральному законодательству правовых актов, издаваемых представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В целях воздействия на правотворческую практику субъектов Российской Федерации прокурорами выработана система работы с правовыми актами: ими изучаются проекты подготовленных документов, по которым даются заключения; представители прокуратур принимают

участие в заседаниях законодательных органов власти. В результате проводимых мероприятий удастся предотвратить принятие многих нормативных правовых актов, противоречащих федеральному законодательству. Так, по заключению прокуратуры Ставропольского края не принят закон края «О бюджете краевого внебюджетного экологического фонда на 2000 г». С учетом требования прокуратуры Иркутской области с рассмотрения сессии законодательного собрания области снят проект закона «Об охоте и охотничьем хозяйстве», как не прошедший государственную экологическую экспертизу, а также учтены все поправки прокуратуры области при принятии закона «О регулировании водных отношений».

Несмотря на предпринимаемые меры, практически во всех субъектах Федерации по-прежнему допускается принятие незаконных нормативных правовых актов по вопросам охраны окружающей среды и использования природных ресурсов.

Анализ выявленных нарушений свидетельствует, что при принятии законодательными и исполнительными органами власти субъектов Федерации указанных актов не соблюдается конституционный принцип разделения компетенции по предметам, которые отнесены к исключительному ведению Российской Федерации и совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, установленный статьями 71, 72 и 76 Конституции Российской Федерации. Так, прокуратурой Республики Коми опротестован ряд положений республиканской конституции, в том числе ч. 2 ст. 13, устанавливающая что земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности в порядке и на условиях, предусмотренных только законом Республики Коми. В связи с тем, что протест отклонен, прокуратурой республики направлено заявление в суд. Прокурором Республики Северная Осетия - Алания 06.03.2000 принесен протест в парламент республики на отдельные нормы республиканского закона «Об

охране окружающей природной среды», наделяющие республиканский государственный орган по охране окружающей природной среды полномочиями, находящимися в исключительном ведении Российской Федерации. Протест прокурора был отклонен 18.04.2000, в связи с чем 06.06.2000 направлено заявление в суд, которое удовлетворено. Аналогичные нарушения выявлены в республиках Башкортостан, Карелия, Татарстан, Саха (Якутия) и других регионах.

Среди общей массы незаконных правовых актов в области охраны окружающей среды и природопользования преобладают акты, касающиеся вопросов охраны и использования лесов. Так, прокуратурой Республики Карелия в 1-м полугодии 2000 г. опротестовано 9 незаконных постановлений и распоряжений Председателя Правительства и Правительства Республики Карелия в области использования лесного фонда, а также внесено 3 представления Председателю Правительства и 1 в Министерство юстиции Республики Карелия об устранении нарушений федерального законодательства при издании правовых актов в области лесопользования.

В указанном регионе, а также в республиках Башкортостан, Марий Эл, Тыва, Чувашской, Приморском крае, Камчатской, Московской, Смоленской, Тамбовской, Ульяновской областях игнорировались требования Лесного кодекса Российской Федерации при установлении порядка вывоза лесных ресурсов и предоставления участков лесного фонда в пользование; определении платы за пользование лесным фондом; переводе лесных земель в нелесные, а также другим вопросам. Например, по протесту прокурора Приморского края 22.05.2000 отменено постановление губернатора края от 03.03.2000 № 252 «О внесении изменений в постановление губернатора края от 20.10.97 № 444 «О нормативах платы за перевод земель лесного фонда», которым предусматривалось незаконное освобождение юридических и физических лиц от уплаты за осуществление государством перевода лесных земель в

нелесные при предоставлении участков лесного фонда во временное пользование.

Нередки случаи принятия нормативных правовых актов в нарушение федерального законодательства об особо охраняемых природных территориях. Такие факты имели место в республиках Башкортостан, Марий Эл, Корякском автономном округе. Например, по требованию прокуратуры Республики Марий Эл Правительством Республики внесены изменения в Положение о заказнике «Тогашевский», утвержденное постановлением правительства от 18.03.2000 № 102.

Во многих субъектах Российской Федерации выявлены нарушения федерального законодательства об охране вод и рыбных запасов. Это республики Тыва, Мордовия, Краснодарский край, Костромская, Ленинградская, Саратовская, Сахалинская, Тамбовская области, Корякский, Ханты-Мансийский автономные округа. Так, по протесту прокуратуры Краснодарского края внесены изменения в Положение о порядке предоставления в пользование водных объектов, расположенных на территории Краснодарского края, утвержденное постановлением главы администрации края от 28.04.99 №166-П. Областной думой Сахалинской области по требованию прокуратуры области внесены изменения в ст. 33 закона области от 16.04.99 №107 «О рыболовстве и рыбохозяйственной деятельности в Сахалинской области».

По-прежнему распространенный характер носят и незаконные акты по вопросам формирования и использования средств экологических фондов (республики Башкортостан, Тыва, Татарстан, Липецкая, Рязанская области, Ханты-Мансийский автономный округ). Например, по протесту прокурора Республики Тыва 04.07.2000 отменен п. 4 постановления Правительства Республики от 26.05.98 №297 «Об утверждении Правил осуществления государственного экологического

контроля», в соответствии с которым устанавливалось, что 30% сумм, полученных от штрафов за экологические правонарушения, направляются на материально-техническое, нормативно-методическое обеспечение и поощрение государственных инспекторов по охране природы.

По нашему мнению, в настоящее время в субъектах Российской Федерации сформирована значительная законодательная база в области охраны окружающей среды и природопользования. Вместе с тем мы считаем, что субъектам Российской Федерации целесообразно усилить нормативно-правовое регулирование по следующим проблемам:

- определение механизма экономического стимулирования природоохранной деятельности хозяйствующих субъектов;
- деятельность экологических фондов;
- установление порядка представления на государственную экологическую экспертизу проектов нормативно-правовых актов по вопросам охраны окружающей среды и природопользования.

Вопросы обеспечения конституционной законности на территории Российской Федерации в экологической сфере

***Г.А.Стрельников, ведущий специалист Организационно-
контрольного управления Министерства
юстиции РФ***

На современном этапе правовой реформы в Российской Федерации «изучение практики реализации норм Конституции Российской Федерации и федерального законодательства в деятельности федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации показывает, что в стране до настоящего времени в полной мере не обеспечено их выполнение»¹. Данное положение полностью относится и к статьям Конституции Российской Федерации, и

¹ П.А. Высоккий «О конституционной законности в Российской Федерации» // Человек и право №13 (102), 98, с. 2

федеральному законодательству, регулирующим общественные отношения в сфере охраны окружающей среды, природопользования и экологической безопасности. В научных работах эта проблематика обсуждалась и обсуждается до сих пор, не находя однозначного ответа на поставленные вопросы.²

Поскольку, в соответствии с Положением о Министерстве юстиции Российской Федерации³, оно осуществляет функцию по проведению юридической экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации на предмет их соответствия Конституции Российской Федерации и федеральному законам, то именно Минюст России играет ключевую роль в решении проблемы приведения экологического законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным.

Однако «экспертные заключения носят рекомендательный характер, поэтому, к сожалению, субъекты не всегда на них должным образом реагируют.⁴

Часто субъекты Российской Федерации принимают законы по вопросам, относящимся к исключительному ведению Российской Федерации. Это касается, например, отнесения всех природных ресурсов, находящихся на территории субъекта, в его исключительную собственность. Также устанавливается верховенство субъекта Российской Федерации в вопросах владения, пользования и распоряжения природными и иными ресурсами без учета законодательного разграничения государственной собственности, законодательно закрепляются

² Например: Винокуров А.Я., Винокуров Ю.Е. Прокурорский надзор за исполнением природоохранного законодательства. М.: Изд-во МНЭПУ, 2000; Серов Г.П., Байдаков С.Л. Правовое обеспечение национальной безопасности в экологической сфере. М.: Изд-во МНЭПУ, 1999 и т.д.

³ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 1999 года № 954 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 9 августа 1999 года № 32, статья 4043

⁴ Из доклада Министра юстиции Российской Федерации С.В. Степашина на Российском совещании руководителей органов юстиции 9-10 декабря 1997 г. // Сборник материалов Российского совещания руководителей органов юстиции 9-10 декабря 1997 г. М.: НЦПИ, 1998

обязанности или ограничиваются права собственников (по вопросам владения, пользования и распоряжения) природных ресурсов.

Подзаконные же нормативные правовые акты вообще часто полностью или какой-либо своей части противоречат федеральному законодательству. Последними, наиболее яркими примерами подобных «недоразумений», могут служить указы Президента Республики Адыгея, касающиеся вопросов образования особо охраняемой эколого-туристической территорией «Фишт» республиканского значения в границах Кавказского государственного природного биосферного заповедника, постановления Кабинета Министров Республики Башкортостан, принятые с целью обеспечить правовое регулирование строительства Юмагузинского водохранилища на реке Белая и т.д.⁵

В упомянутых постановлениях⁶ в нарушение федерального законодательства предписано органу государственной власти субъекта включить в установленном порядке акваторию Юмагузинского водохранилища в состав Национального парка «Башкирия». Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» установил, что национальные парки относятся исключительно к объектам федеральной собственности и разъяснил, что содержание права государственной собственности на особо охраняемые природные территории, в том числе на находящиеся на них природные комплексы и объекты, устанавливается в порядке, предусмотренном статьями 129, 209 и 214 Гражданского кодекса Российской Федерации. Следовательно, только Российская Федерация, как собственник национального парка, вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия,

⁵ Средства массовой информации и гражданские инициативы широко освещали эти вопросы, а потому целесообразно остановиться лишь на правовом аспекте проблемы.

⁶ Указанная деятельность осуществляется на основе следующих постановлений Кабинета Министров Республики Башкортостан: от 11.09.98 № 190 «О мероприятиях по ликвидации дефицита в водообеспечении и противопаводковой защите городов и населенных пунктов в среднем течении реки Белой», от 21.12.98 № 293 «О начале строительства Юмагузинского водохранилища на реке Белой», от 23.06.99 № 180 «О мерах по поддержанию экологического равновесия в среднем течении реки Белой», от 17.08.99 № 263 «Об уточнении границ национального парка «Башкирия» и от 5.11.99 № 348 «О передаче земель лесного фонда в категорию земель запаса Бурзянского, Мелеузовского и Кугарчинского районов»

не противоречащие закону и иным нормативно правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц, в том числе изменять состав и границы территории национального парка.

Постановления также обязывают юридическое лицо совместно с администрациями районов определить порядок отпуска древесины, заготавливаемой в ложе строящегося водохранилища. Учитывая норму статьи 46 Лесного кодекса Российской Федерации, в соответствии с которой утверждение правил отпуска древесины на корню отнесено к полномочиям Российской Федерации в области использования лесного фонда ⁷, установление порядка отпуска древесины на корню относится к ведению Российской Федерации, а субъектам Российской Федерации предоставлено право распоряжаться ресурсами на основе правил, утвержденных Правительством Российской Федерации.

Поскольку строительство Юмагузинского водохранилища будет осуществляться на реке Белой, русло которой проходит по территории нескольких субъектов Российской Федерации, а согласно абзаца четвертого статьи 11 Федерального закона «Об экологической экспертизе» проекты строительства объектов хозяйственной деятельности, осуществление которых может оказать воздействие на окружающую среду в пределах территорий двух и более субъектов Российской Федерации, являются объектом обязательной государственной экологической экспертизы федерального уровня, то учитывая требование абзаца второго пункта 5 статьи 18 Федерального закона «Об экологической экспертизе», устанавливающего в качестве обязательного условия финансирования и реализации объекта государственной экологической экспертизы положительное заключение государственной экологической экспертизы, рассматриваемые постановления в части определения порядка финансирования объекта экологической экспертизы при отсутствии

положительного заключения государственной экологической экспертизы не соответствуют федеральному законодательству.

Необходимо также добавить, что постановления устанавливают, что финансирование проектно-изыскательских работ по строительству Юмагузинского водохранилища будет осуществляться за счет средств платного водопользования. Согласно пункту 1 статьи 8 Федерального закона «О плате за пользование водными объектами» суммы платы за пользование водными объектами зачисляются в федеральный бюджет и бюджет субъектов Российской Федерации. На основании вышеизложенного данные постановления противоречат абзацу «а» пункта 2 статьи 5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статье 31 Бюджетного кодекса Российской Федерации, в соответствии с которыми только законом субъекта Российской Федерации утверждается бюджет субъекта Российской Федерации, предусматривающий в расходной части финансирование проектно-изыскательских работ по строительству водохранилища.

Приведенные примеры подтверждают необходимость решения этой острой проблемы следующими мерами:

1. Подготовка запросов в Конституционный Суд в отношении нормативных актов субъектов на предмет их соответствия федеральным законам и Конституции Российской Федерации;
2. Проведение профилактической работы уже на стадии подготовки проектов нормативных актов в сфере охраны окружающей природной среды, рационального природопользования и обеспечения экологической безопасности;

⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 1 июня 1998 года № 551 «Об утверждении Правил отпуска древесины на корню в лесах Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 08.06.98 № 23, ст.2553

3. Необходима обратная связь с субъектами Российской Федерации, в экологическом законодательстве которых обнаружены противоречия федеральным законам или Конституции Российской Федерации;
4. Важно наладить и тесное сотрудничество федеральных органов исполнительной власти по вопросам, относящимся к их компетенции, с целью обеспечения единства правового пространства (Минюста России, МПР России и др.).

В заключении хотелось бы обратить внимание на обнадеживающий факт. На последней коллегии Министерства юстиции Российской Федерации, где исполняющий обязанности Президента Российской Федерации В.Путин выступал с докладом, одной из главных была поставлена задача по обеспечению соответствия законодательства субъектов федеральному законодательству, как условия не только сохранения единства правового пространства, но и условия укрепления конституционной законности и сохранения Российской Федерации в будущем как федеративного государства. Таким образом, мы можем надеяться на то, что отныне укрепление правового пространства, в том числе и в экологической сфере, станет основой государственной политики в Российской Федерации.

**Практика применения федерального и регионального
природоохрнительного законодательства
в субъектах Российской Федерации**

*Ю.П.Шуваев, руководитель Департамента нормативно-правовой
работы Министерства природных ресурсов РФ*

В настоящее время мнение о неистощимости природных ресурсов постепенно меняется, и одновременно обостряется проблема их рационального использования.

Неизбежность воздействия человеческой деятельности на окружающую природную среду привело к увеличению загрязнения самой

окружающей среды, ухудшается качество природных ресурсов. Это обуславливает необходимость учитывать природоохранные интересы при совершенствовании действующего законодательства.

Так, если в России в конце 70-х годов еще преобладал только ресурсный подход к природопользованию, что стало причиной экстенсивного развития природоэксплуатирующих отраслей, то уже в конце 80-х годов наметились положительные тенденции при осуществлении хозяйственной деятельности, с учетом ресурсосберегающих технологий, устанавливаются новые термины как «экологические требования, экологическая безопасность, экологическая экспертиза».

Для обеспечения выполнения требований охраны окружающей природной среды необходимы соответствующие экономические, административные, правовые средства. Система таких средств и мер закрепляется и реализуется прежде всего через природоохранительное законодательство.

Система бывшего союзного и республиканского законодательства была, как правило, построена по отраслевому принципу регулирования правовых отношений в области природопользования. На уровне регионов действовали республиканские законы об охране природы.

Уже в 90-х годах в России начала формироваться новая экологическая политика переходного периода, ориентирующаяся на развитие экономических методов регулирования природопользования и децентрализацию управления охраной окружающей среды, расширение прав и полномочий республиканских, краевых, областных и местных органов управления.

Принятый в 1991 году Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды» стал комплексным нормативным правовым актом, регулирующим непосредственно природоохранительные отношения. Концептуальным направлением по регулированию задач в области охраны

окружающей природной среды признается научно обоснованное сочетание экологических и экономических интересов.

Законом регламентированы базовые природоохранные отношения и определены основные направления природоохранной деятельности: установлены система природоохранных органов, принципы проведения государственной экологической экспертизы и государственного экологического контроля, экологические требования при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию предприятий и сооружений, платность природопользования, экономический механизм охраны окружающей природной среды.

На протяжении последних десяти лет происходило активное становление и развитие природоохранительного законодательства.

С середины 90-х годов принимаются нормативные правовые акты, учитывающие положения Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды», и базирующихся на основополагающих законодательных актах Российской Федерации, закрепляющих системы новых понятий, норм и институтов, рассчитанных на рыночные отношения - Конституции России и Гражданского кодекса Российской Федерации.

К таким законодательным актам относятся: Федеральные законы «Об особо охраняемых природных территориях»(1995), «О животном мире» (1995), «Об экологической экспертизе» (1995), «Об отходах производства и потребления» (1998), «Об охране атмосферного воздуха» (1999).

По мере развития рыночных отношений и предпринимательской деятельности в Российской Федерации значительно расширились международные отношения. В настоящее время становится очевидным, что события, происходящие в мире, оказывают свое влияние на внутреннюю жизнь конкретного государства, с другой стороны и события, происходящие в одной стране, оказывают влияние на мировое сообщество.

Так, на состоявшейся в 1992 году Конференции ООН по окружающей среде и развитию был принят ряд документов, которые дают

возможность проводить согласованную политику всех стран по обеспечению устойчивого развития и сохранению биосферы Земли. При этом целями национальных стратегий устойчивого развития должны быть «ответственное экономическое развитие и одновременно защита ресурсной базы и окружающей среды с учетом интересов будущих поколений».

Так, Указом Президента РФ от 01.04.1996 №440 утверждена «Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию». Одним из основных направлений такого перехода является создание его правовой основы, включающей совершенствование действующего законодательства, определяющего экономические механизмы регулирования природопользования и охраны окружающей среды.

К сожалению, сегодня следует констатировать, что природоохранительное законодательство отстает от современных экономических условий, не учитываются их возможности.

Совершенствование экономических методов охраны окружающей среды осуществляется крайне медленно, отсутствует правовое закрепление уже сложившихся новых отношений в природоохранной деятельности. Законодательно не закреплены новые экономические механизмы, побуждающие и стимулирующие деятельность с учетом природоохранных требований и государственную поддержку внедрения экологически ориентированных современных технологий и оборудования, которые, в свою очередь, могут быть обеспечены только при условии проведения целенаправленной социально-экономической, финансовой и налоговой политики.

Природоохранительное законодательство должно быть направлено, прежде всего, на предотвращение загрязнения окружающей природной среды.

Сочетание экологических и экономических интересов, экологизация законодательства должно реально осуществляться путем сотрудничества с бизнесом, при котором государство поощряет такие виды деятельности,

которые направлены на снижение негативного воздействия на окружающую природную среду.

Осуществляя собственное правовое регулирование природоохранной деятельности в интересах региона, субъекты Российской Федерации более оперативно реагируют на развитие социально-экономических отношений при осуществлении природоохранной деятельности.

Так, одним из основных направлений развития регионального законодательства в области охраны окружающей среды является совершенствование правовых мер по стимулированию природоохранной деятельности хозяйствующими субъектами.

С целью обеспечения гарантий по возмещению экологического ущерба, в Нижегородской и Ульяновской областях приняты законы об экологическом страховании. Конкретные нормы, позволяющие реализовать механизм экологического страхования на региональном уровне, содержатся в региональных законах об охране окружающей природной среды Тамбовской и Пермской областей, Республики Татарстан. Приняты постановления краевых и областных администраций, регулирующие развитие экологического страхования в Саратовской, Рязанской, Московской, Челябинской, Свердловской областях, Краснодарском крае. Разработан проект модельного закона «Об экологическом страховании» для г.Санкт-Петербурга и Ленинградской области, Калининградской области.

В Ивановской области действует закон (18.01.1995 №1-03) «О налоговых льготах предприятиям и организациям для стимулирования их природоохранной деятельности», которым предприятия и организации освобождаются от уплаты налога на прибыль (в части зачисляемой в областной бюджет), полученной от реализации работ и (услуг) по сбору, утилизации, переработке отходов, уборке загрязненных, зараженных объектов и мест, работ, выполняемых за счет средств экологических фондов. Аналогичные законы, позволяющие стимулировать

природоохранную деятельность за счет средств организаций, приняты в Самарской области - «О предоставлении льгот по налогу на прибыль предприятиям и организациям для стимулирования природоохранной деятельности» и городе Москве - «О ставках и льготах по налогу на прибыль».

Отдельные нормы по стимулированию природоохранной деятельности заложены, например, в законах об экологической безопасности.

В 11 субъектах Российской Федерации (Республика Адыгея, Республика Башкортостан, Брянская, Вологодская, Курская, Нижегородская, Оренбургская, Ульяновская области, Ненецкий автономный округ) приняты законы «Об экологической безопасности». Наиболее часто встречающиеся правовые нормы в сфере экологической безопасности основаны на положениях федерального законодательства. Одновременно они содержат и нормы, регулирующие отношения в области экологического страхования, экологического образования, установления чрезвычайной экологической ситуации, перечней источников экологической опасности территорий, и отсутствующие в федеральном законодательстве.

Закон «Об экологической безопасности на территории Волгоградской области» (в ред. 1999 г.) содержит нормы, регулирующие вопросы экологической экспертизы, экологического контроля, экологического страхования, экологического образования, деятельности опасных промышленных объектов, предупреждения возникновения чрезвычайных ситуаций, зонирования экологически опасных территорий.

Закон Нижегородской области от 10.09.96 № 45-З «Об экологической безопасности» создает правовую основу для развития положений, связанных, например, с экологическим образованием, экологическим страхованием, в специальных нормативных правовых актах.

Требования экологической безопасности при осуществлении

хозяйственной и иной деятельности содержатся в Законе Курганской области от 05.05.2000 № 313 «Об обеспечении безопасности и защиты населения, охраны окружающей среды при решении проблем химического разоружения на территории Курганской области и запрете на ввоз на территорию области химического оружия и экологически опасных отходов производства и потребления», Законе Ивановской области от 23.05.2000 № 23-03 «О программе экологического оздоровления Ивановской области на период до 2005 года», Законе Республики Калмыкия от 30.07.93 № 67 «О порядке и условиях введения чрезвычайного экологического положения в Республике Калмыкия».

В Томской области принят закон «Об экологическом аудите в Томской области», согласно которому осуществляется проверка соответствия деятельности хозяйствующего субъекта природоохранительному законодательству, устанавливается два вида экологического аудита - обязательный и инициативный. При этом обязательный аудит проводится по решению органов государственной власти при обосновании инвестиционных проектов, реализации экологических программ, при лицензировании.

В Пермской области, Удмуртской Республике, Республике Хакасия, Республике Татарстан вопросы регулирования деятельности по экологическому аудиту содержатся в нормах различных нормативных правовых актов.

В данном случае отсутствие федеральных правовых основ деятельности по экологическому аудиту привело к тому, что в региональном законодательстве (в тех субъектах, где имеется соответствующий нормативный правовой акт, регулирующий этот вид деятельности) совершенно по разному трактуется как само понятие «экологический аудит», так и его цели и задачи.

В городе Москве в 1999 году принят Закон «Об ответственности за реализацию моторного топлива, не соответствующего экологическим

требованиям», целью которого является снижение негативного воздействия автотранспортных средств на окружающую природную среду.

При этом налагаются санкции в виде аннулирования лицензии на продажу топлива, штраф в размере пятикратной величины незаконного дохода и др.

Коротко о первоочередных планах МПР России по законодательному и нормативно-правовому обеспечению совершенствования природоохранной деятельности.

В настоящее время мы приступили к подготовке проекта федерального закона «Об основах экологического предпринимательства», с учетом положительного опыта субъектов Российской Федерации по предоставлению льгот и гарантий организациям с целью стимулирования их природоохранной деятельности.

Ведется подготовка проекта федерального закона «О статусе зон экологического неблагополучия и регулирования хозяйственной деятельности на их территории» в целях проведения мероприятий по оздоровлению экологической обстановки отдельных территорий Российской Федерации или их участков.

Обобщаются предложения по внесению дополнений в статью 2 Федерального закона Российской Федерации «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов», предусматривающих отнесение работников системы МПР России, осуществляющих государственный экологический контроль, к числу лиц, подлежащих государственной защите.

Формируются предложения по внесению изменений и дополнений в Федеральный закон Российской Федерации «Об особо охраняемых природных территориях», связанных с разграничением компетенции различных органов власти и управления, уточнением статуса и особенностей режима биосферных заповедников, порядка

функционирования государственных заповедников и заказников, резервирования особо ценных природных территорий;

Активно ведется подготовка дополнений в проект Земельного Кодекса Российской Федерации о резервировании земель для создания особо охраняемых природных территорий, а также о безвозмездном изъятии земель для создания заповедников;

Осуществляется подготовка нормативных правовых актов и нормативных документов в целях реализации Федеральных законов: «Об охране атмосферного воздуха», «Об отходах производства и потребления», «Об охране озера Байкал» и др.

Разрабатываются нормативные акты и документы, направленные на совершенствование механизмов взимания платы в соответствии с Налоговым Кодексом, обеспечивающие установление природоохранных нормативов, введение экологического аудита, реализацию стандартов серии ИСО 14000 и др.

Приоритетными направлениями совершенствования федерального природоохранительного законодательства и его дальнейшего развития на уровне субъектов Российской Федерации по нашему мнению являются:

приведение природоохранительного законодательства в соответствие с конституционными требованиями, бюджетным, налоговым и другим законодательством Российской Федерации;

совершенствование экономических механизмов охраны окружающей среды, государственное стимулирование внедрения новых современных ресурсосберегающих технологий, поддержка экологического предпринимательства, инновационных проектов, использование механизмов финансово-кредитных отношений в природоохранной деятельности;

создание системы современных экологических нормативов и правил;

правовое обеспечение деятельности целевых бюджетных экологических фондов;

формирование единого подхода на федеральном и региональном уровне к проведению государственного экологического контроля.

Вместе с тем, такая работа может проводиться при условии согласованности нормативной правовой базы на федеральном и региональном уровнях.

Решение
Всероссийской конференции
«Нормативно-правовое обеспечение природоохранной деятельности
субъектов Российской Федерации»

*Совет Федерации
Федерального Собрания
Российской Федерации*

14 - 15 ноября 2000 года

Рассмотрев и обсудив актуальные вопросы совершенствования законодательного и нормативно-правового обеспечения деятельности субъектов Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды, участники Всероссийской конференции «Нормативно-правовое обеспечение природоохранной деятельности субъектов Российской Федерации» отмечают следующее.

Конституция Российской Федерации провозглашает право каждого гражданина на благоприятную окружающую среду и устанавливает для него обязанность сохранять природу и окружающую среду.

В настоящее время на территории Российской Федерации действует достаточно большое количество законодательных и подзаконных нормативных правовых актов федерального и регионального уровня, регулирующих правоотношения в области охраны окружающей природной среды. К их числу относятся:

базовый отраслевой Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды», которым определены основные принципы государственной политики в области охраны окружающей природной

среды и установлен ряд норм прямого действия, регулирующих природоохранные правоотношения независимо от специфики подлежащих охране объектов и компонентов природной среды, а также характера человеческой деятельности, подлежащей правовому регулированию в интересах охраны окружающей природной среды;

система специальных федеральных законов природоохранного назначения, регулирующих природоохранные правоотношения применительно к конкретным областям человеческой деятельности и конкретным объектам и компонентам окружающей природной среды (федеральные законы «Об особо охраняемых природных территориях», «О животном мире», «Об экологической экспертизе», «Об отходах производства и потребления», «Об охране атмосферного воздуха» и др.);

законы субъектов Российской Федерации, разработанные в соответствии с федеральным законодательством в области охраны окружающей природной среды и в развитие законодательства в данной области.

Кроме того, важные правоотношения в области охраны окружающей природной среды и природопользования регулируются законодательством в области использования и охраны природных ресурсов, а также подпадают под действие норм Бюджетного и Налогового кодексов Российской Федерации, Кодекса РСФСР об административных правонарушениях.

Вместе с тем, сложившейся системе правового регулирования природоохранных отношений присущ ряд серьезных недостатков, затрудняющих эффективное проведение политики, направленной на обеспечение благоприятных для сохранения и укрепления здоровья населения условий среды его обитания, способствующей сохранению и возобновлению природных ресурсов в процессе их эксплуатации, препятствующей разрушению и деградации объектов и компонентов окружающей природной среды в результате человеческой деятельности.

К числу таких недостатков относятся:

несоответствие действующего отраслевого базового закона в области охраны окружающей природной среды по ряду положений Конституции Российской Федерации, Бюджетному и Налоговому кодексам, некоторым другим федеральным законам; наличие определенных противоречий между нормами действующих федеральных законов в части регулирования правоотношений в области охраны окружающей природной среды;

отсутствие в составе действующего законодательства федерального уровня норм прямого действия применительно к правоотношениям по ряду основных видов и направлений природоохранной деятельности (экологическое нормирование, экологический мониторинг, экологическая информация, экологический аудит, экологическая сертификация, экологическое лицензирование и др.);

недостаточная эффективность ряда действующих норм природоохранительного законодательства, в первую очередь норм экономического регулирования, направленных на стимулирование активной природоохранной деятельности, а также норм ответственности за экологические правонарушения;

отсутствие механизма реализации для отдельных, имеющих принципиальное значение для осуществления эффективной природоохранной деятельности, норм природоохранительного законодательства (в частности, до настоящего времени не разработана предусмотренная Законом РСФСР «Об охране окружающей природной среды» система природоохранительных нормативов в связи с деятельностью, способной нанести ущерб окружающей природной среде);

несоответствие отдельных положений законодательства в области охраны окружающей природной среды ряда субъектов Российской Федерации федеральному законодательству;

несогласованность ряда норм природоохрнительного законодательства субъектов Российской Федерации в части регулирования отношений общего для субъектов Российской Федерации характера.

Отмеченные недостатки связаны, прежде всего, с отсутствием концепции построения и развития системы законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды, недостаточной координацией законотворческой деятельности в данной области как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации, отсутствием системы информационного обмена по вопросам законодательного и нормативно-правового обеспечения природоохранной деятельности.

Необходимо отметить, что существенным фактором, не только влияющим, но и в значительной степени определяющим развитие законотворческих процессов в области охраны окружающей природной среды в субъектах Российской Федерации, является то обстоятельство, что охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности отнесены Конституцией Российской Федерации к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В силу этого законодательные акты субъектов Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды должны приниматься в соответствии с федеральными законами в данной области и не должны им противоречить. Другими словами, перспективы развития регионального законодательства в области охраны окружающей природной среды находятся в прямой зависимости от развития федерального природоохрнительного законодательства.

В то же время, в действующем природоохрнительном законодательстве федерального уровня имеются многочисленные правовые «бреши» неурегулированных отношений в области охраны окружающей природной среды, что вынуждает субъекты Российской Федерации принимать местные законы, содержащие правовые нормы, не

предусмотренные федеральными законами, но имеющие принципиальное значение для предотвращения нанесения вреда среде обитания и здоровью населения регионов.

Признавая право субъектов Российской Федерации на опережающее развитие регионального законодательства в области охраны окружающей природной среды в условиях недостаточности федерального законодательства в данной области, нельзя не отметить, что подобная практика чревата коллизиями последующих несоответствий норм местных законов нормам законов федеральных. Предотвратить возникновение указанных коллизий возможно только при условии опережающего развития федерального природоохранительного законодательства в направлении первоочередного установления правовых норм, являющихся наиболее актуальными и приоритетными для регионов, а, следовательно, и для Российской Федерации в целом. Для этого необходимо установление более эффективной «обратной связи» регионов и федерального центра в процессе формирования законодательной базы природоохранного назначения, координация соответствующей законотворческой деятельности на всех уровнях, создание эффективных механизмов и инструментов для обеспечения такой координации.

Необходимость осуществлять, в соответствии с Конституцией Российской Федерации, совместное ведение охраны окружающей среды и обеспечение экологической безопасности обязывает федеральный центр и регионы в процессе осуществления законотворческой деятельности в указанной области руководствоваться Федеральным законом «О принципах и порядке разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации». Указанным законом установлено, что по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы, определяющие основы (общие принципы) правового

регулирования, включая принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральные законы, направленные на реализацию полномочий федеральных органов государственной власти, а также установлен порядок заключения договоров о разграничении предметов ведения и соглашений о разграничении полномочий по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Вместе с тем, анализ федеральных законодательных актов в области охраны окружающей природной среды показывает, что на практике разграничение полномочий федерального центра и регионов по вопросам охраны окружающей природной среды в рамках соответствующих федеральных законов оказывается реализованным далеко не в полной мере (по существу, большинство вопросов так и остаются отнесенными к совместной компетенции федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации). Отмеченное в значительной мере относится и к действующим договорам о разграничении предметов ведения и соглашениям о разграничении полномочий между федеральным центром и регионами в части охраны окружающей природной среды. Все это не способствует эффективному взаимодействию территориальных представительств федерального органа исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды при осуществлении ими своих функций, провоцируя в ряде случаев возникновение конфликтных ситуаций между ними.

Очевидно, что для разрешения указанной коллизии требуется более детальная проработка вопросов разграничения полномочий в области охраны окружающей природной среды между федеральным центром и регионами в рамках соответствующих нормативных правовых документов при обязательном условии полноправного участия в этом процессе всех

заинтересованных сторон, что также заставляет говорить о необходимости создания эффективной системы координации законотворческой деятельности в области охраны окружающей природной среды, включающей в свою орбиту всех субъектов законодательной инициативы в данной области.

В целях оказания содействия процессам дальнейшего развития и совершенствования законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды, принимая во внимание имеющиеся недостатки в законодательном и нормативно-правовом обеспечении деятельности субъектов Российской Федерации в данной области, участники Всероссийской конференции «Нормативно-правовое обеспечение природоохранной деятельности субъектов Российской Федерации» приняли следующее **р е ш е н и е**:

1. Обратить внимание всех заинтересованных участников процесса формирования нормативной правовой базы в области охраны окружающей природной среды на необходимость скорейшей разработки и принятия Концепции развития природоохранительного законодательства Российской Федерации, призванной заложить основы единой государственной политики в отношении законотворчества в данной области (в том числе в части координации деятельности на данном направлении субъектов законодательной инициативы всех уровней), определить цели, задачи, принципы, структуру и этапность работ применительно к системе законопроектов, подлежащих разработке и принятию в интересах охраны окружающей природной среды, определить соотношение и место федерального и регионального законодательств в границах правового поля регулирования отношений в области охраны окружающей природной среды, определить основные направления экологизации природоресурсного законодательства и законодательства о хозяйственной деятельности.

2. Просить Государственную Думу и Совет Федерации ускорить

рассмотрение и принятие проектов федеральных законов:

«О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды»;

«Об обеспечении экологической безопасности автомобильного транспорта»;

«О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»;

«Об охоте»;

«О лицензировании пользования недрами»;

«О плате за пользование водными ресурсами»;

«О питьевой воде и питьевом водоснабжении»;

«Об обращении с радиоактивными отходами»;

«Земельный кодекс Российской Федерации».

«О статусе зон экологического неблагополучия и регулирования хозяйственной деятельности на их территории».

3. Просить Правительство Российской Федерации, Государственную Думу, Совет Федерации подготовить, с участием законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, проекты федеральных законов:

«Об экологической безопасности»;

«Об экологическом аудите»;

«Об экологической сертификации»;

«Об экологической информации»;

«Об экологическом контроле»;

«Об экологическом страховании»;

«О возмещении ущерба здоровью и имуществу граждан в результате техногенных аварий, катастроф и нарушения природоохранного законодательства»;

«Об экологических фондах»;

«О зонах экологического бедствия»;

«О лесах, расположенных на землях городских поселений»;

«Об экологическом предпринимательстве».

4. Просить Совет Федерации подготовить с участием органов государственной власти субъектов Российской Федерации, других заинтересованных субъектов законодательной инициативы и организаций законопроект «О внесении изменений и дополнений в Лесной кодекс Российской Федерации».

5. Просить Комитет Совета Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии осуществлять координацию действий заинтересованных органов власти и организаций по :

разработке рекомендательных региональных природоохранных законодательных актов, подготовив с этой целью «Межрегиональную программу совершенствования природоохранного законодательства субъектов Российской Федерации»;

подготовке и выпуску информационного бюллетеня по вопросам формирования регионального природоохранительного законодательства и обмену опытом субъектов Российской Федерации в этой сфере.

6. Просить органы государственной власти субъектов Российской Федерации:

в приоритетном порядке привести в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством региональные законодательные акты в области охраны окружающей природной среды;

активизировать нормативно-правовую работу по следующим направлениям:

формирование механизма экономического стимулирования природоохранной деятельности хозяйствующих субъектов;

совершенствование деятельности экологических фондов;

установление порядка представления на государственную экологическую экспертизу проектов нормативных правовых

актов по вопросам охраны окружающей природной среды и природопользования;

принять участие в разработке, выполнении и долевом финансировании «Межрегиональной программы совершенствования природоохранного законодательства субъектов Российской Федерации».

7. Рекомендовать федеральным органам исполнительной власти и органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации активизировать принятие соглашений о передаче друг другу осуществления части своих полномочий в области охраны окружающей природной среды в соответствии с Федеральным законом «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации».

8. Просить Правительство Российской Федерации:

в рамках Национального плана действий по охране окружающей среды Российской Федерации на 1999-2001 годы ускорить подготовку нормативных правовых актов, обеспечивающих установление природоохранных нормативов, введение экологического аудита, реализацию стандартов серии ИСО 14000, а также других нормативных правовых актов, предусмотренных указанным Планом;

ускорить принятие нормативных правовых актов для реализации Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха»;

пересмотреть экологическую и экономическую обоснованность действующих нормативов на сбросы в водные объекты и выбросы в атмосферу и разработать программу поэтапного их достижения;

провести экологическое районирование территории Российской Федерации с дальнейшей разработкой соответствующего законопроекта.

9. Считать целесообразным при подготовке главы «Экологический налог» части второй Налогового кодекса Российской Федерации предусмотреть введение налоговых льгот при осуществлении

природоохранной деятельности.

10. Предложить законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации активнее использовать право законодательной инициативы, шире участвовать в формировании планов законотворческой работы Государственной Думы и Совета Федерации, а также в формировании федерального законодательства в области охраны окружающей природной среды на всех стадиях законотворческого процесса.