



ОБЩИЕ ВОПРОСЫ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

О состоянии законодательства Российской Федерации в области сохранения, воспроизводства и рационального использования возобновляемых природных ресурсов и перспективах его развития *

В 90-е годы активно формировалось экологическое законодательство Российской Федерации. Одновременно был принят ряд крупных законодательных актов, регулирующих отношения в области сохранения, воспроизводства и рационального использования возобновляемых природных ресурсов. Были введены в действие Водный кодекс РФ, Федеральный закон «О плате за пользование водными объектами», Федеральный закон «О животном мире», Лесной кодекс РФ. В развитие этих законодательных актов было издано значительное количество нормативных правовых актов, в ряде субъектов Российской Федерации – свои региональные законы. В настоящее время можно говорить о законодательстве в области сохранения, воспроизводства и рационального использования природных ресурсов как о вполне сформировавшейся отрасли права, включающей в себя лесное законодательство, водное законодательство, законодательство о животном мире, законодательство о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов.

В начале XXI в. в России изменилась политическая, экономическая, экологическая и социальная ситуация. Пришло время созидания и возрождения российской экономики на базе сочетания экономических, экологических и социальных интересов общества.

В мировом сообществе все большее признание получают теории и концепции, нацеленные на обеспечение устойчивого и безопасного развития общества. Для России этот вопрос особенно актуален и рациональное использование возобновляемых природных ресурсов, к которым относятся вода, ресурсы растительного и животного мира, в том числе

лесные и водные биологические ресурсы, может обеспечить устойчивое развитие российского общества, его экономическую и экологическую безопасность.

Основой для этого должно послужить современное лесное, водное законодательство Российской Федерации, законодательство о растительном и животном мире, законодательство о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов.

Анализ действующего законодательства показывает его основные недостатки и проблемы, определяет пути развития законодательства в области сохранения, воспроизводства и рационального использования возобновляемых природных ресурсов.

Лесное законодательство Российской Федерации

В лесном законодательстве лесные отношения регулируются с учетом представления о лесе как о природном объекте, представляющем собой совокупность лесной растительности, земель, животного мира и других компонентов окружающей природной среды, имеющей важное экологическое, экономическое и социальное значение. В то же время участки лесного фонда обладают и признаками имущественного объекта, имеющего ряд особенностей, что ограничивает их оборотоспособность.

В соответствии с Конституцией РФ вопросы владения, пользования и распоряжения природными ресурсами находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Федерации.

Лесной кодекс РФ в полной мере решает этот вопрос, определяя полномочия Российской

* Обзор подготовлен Комитетом Госдумы РФ по природным ресурсам и природопользованию.

Федерации и субъектов Российской Федерации в управлении лесным фондом страны.

При определении форм собственности на леса на территории Российской Федерации основным критерием являлось их экологическое значение.

«Владение, пользование и распоряжение лесным фондом и не входящими в лесной фонд лесами осуществляются с учетом глобального экологического значения лесов, их воспроизводства, длительности выращивания и иных природных свойств леса» (Лесной кодекс РФ).

Другим важным критерием при определении форм собственности являлось то, что в соответствии с Гражданским кодексом РФ и Лесным кодексом РФ собственник несет бремя затрат на охрану, воспроизводство и организацию рационального использования принадлежащей ему собственности.

Большинство субъектов Федерации не в состоянии самостоятельно полностью финансировать охрану, воспроизводство и организацию рационального использования лесного фонда на своей территории.

Особенно ярко выражена особенность лесного фонда как единого биологического объекта при защите лесов от пожаров.

Охрана лесов от пожаров требует мобильного управления финансовыми потоками и материально-техническими средствами, необходимыми для охраны лесов от пожаров на всей территории Российской Федерации, что по силам только федеральному органу управления лесным хозяйством.

Другим важным вопросом является защита лесов от вредителей и болезней леса.

Учитывая, что в настоящее время невозможно полноценное самовосстановление лесов, обеспечивающее необходимый видовой состав растительного покрова, следует признать, что без лесовосстановления нельзя сохранить биологическое разнообразие на территории Российской Федерации.

Лесной фонд Российской Федерации находится в федеральной собственности.

Управление лесным фондом от имени государства осуществляет федеральный орган управления лесным хозяйством. Основным звеном управления, непосредственно обеспечивающим охрану, воспроизводство и рациональное использование лесного фонда, являются лесхозы. Лесным кодексом РФ предусмотрено, что органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации могут поручить осуществление своих полномочий территориальным органам федеральной службы лесного хозяйства в соответствии с договорами.

Основываясь на конституционном принципе совместного ведения, Лесной кодекс РФ рассматривает лесной фонд как природный объект, находящийся в совместном управлении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В случае необходимости при изменении экономической ситуации в России часть лесного фонда, в соответствии с Лесным кодексом

РФ, может быть передана в собственность субъекту Российской Федерации специальным федеральным законом.

В соответствии с Лесным кодексом РФ леса, расположенные на землях городских поселений, не входят в лесной фонд. Эти леса могут находиться в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной собственности и собственности граждан и юридических лиц. Исходя из целевого назначения этих лесов осуществляется и управление ими.

Для определения форм собственности на городские леса и принципов управления этими лесами, доступа пользования их ресурсами в соответствии с Лесным кодексом РФ должен быть издан федеральный закон (Федеральный закон «О городских лесах»).

В Лесном кодексе РФ как самостоятельный объект лесных отношений выделена древесно-кустарниковая растительность.

Земли, покрытые древесно-кустарниковой растительностью, представляют собой значительный природный объект на территории Российской Федерации, например лесозащитные полосы. Древесно-кустарниковая растительность может находиться в государственной собственности, муниципальной собственности, собственности граждан и юридических лиц.

Следует отметить, что Лесной кодекс РФ является первым законом, который дает одинаковое право доступа к лесным ресурсам Российской Федерации как российским гражданам и юридическим лицам, так и иностранным гражданам и юридическим лицам.

При жестком государственном управлении лесными ресурсами, обеспечивающем их сохранение, мы имеем открытое либеральное предоставление их в пользование.

Лесной кодекс РФ предусматривает различные формы доступа к лесным ресурсам:

- аренду участков лесного фонда;
- безвозмездное пользование;
- концессию;
- краткосрочное пользование участками лесного фонда.

Лесной кодекс РФ предусматривает залог права аренды лесного фонда. В соответствии с гражданским законодательством эти нормы должны регулироваться федеральным законом.

Несмотря на указанные достоинства Лесного кодекса РФ, он имеет ряд существенных недостатков.

В 1998 г. общий лесной доход в Российской Федерации составил 1 млрд. руб., в то время как на управление, охрану и воспроизводство лесов было истрачено совместно Российской Федерацией и субъектами Федерации 2 млрд. руб.

В 1999 г. 60% российских лесопромышленников были банкротами.

В России необоснованно низкая плата за древесину, отпускаемую на корню (в среднем 0,6 долл. США за 1 куб.м).

Вышеизложенное показывает, что применяемый в России экономический механизм управ-

ления лесным фондом неэффективен и требует пересмотра с учетом сложившихся в стране новых экономических отношений.

Решить вопрос сохранения лесов России и восстановления ее лесопромышленного комплекса с одновременным получением достоянного дохода в федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации может введение рентных платежей и специального налогообложения пользователей лесными ресурсами.

Для эффективной эксплуатации лесных ресурсов, прежде всего, должна быть проведена оценка участков лесного фонда с точки зрения их экономической эффективности. Участки лесного фонда не должны передаваться в аренду без оценки их экономической эффективности. Этот вопрос должен иметь под собой современную правовую базу.

Следует отметить, что четыре года работы Лесного кодекса РФ показали его сильные и слабые стороны.

Недостатки лесного законодательства Российской Федерации:

- 1) неэффективный механизм управления лесным фондом;
- 2) неэффективный экономический механизм, не позволяющий получать в федеральный бюджет средства, отражающие истинную стоимость лесных ресурсов;
- 3) несмотря на открытый доступ к лесным ресурсам, отсутствует механизм, делающий лесную промышленность привлекательной для инвестиций. Не развит рыночный механизм предоставления в пользование лесных ресурсов;
- 4) отсутствие для пользователей экономического стимула восстановления лесного фонда;
- 5) недостаточно четко прописан механизм возмещения ущерба, нанесенного лесному фонду. Санкции за нарушение лесного законодательства не адекватны ущербу, нанесенному лесному фонду, и не обеспечивают соблюдение лесного законодательства;
- 6) недостаточно полно прописана особая часть Лесного кодекса РФ;
- 7) Лесной кодекс РФ содержит много отсылочных норм, что в условиях развития рыночных отношений отрицательно сказывается на стабильности управления лесным фондом и не способствует привлечению инвестиций в лесную промышленность;
- 8) недостаточно внимания уделено государственной лесной охране и защите лесов;
- 9) отсутствует законодательно закреплённый понятийный аппарат.

Вопрос о доступе к лесным ресурсам российских лесов весьма актуален и требует детальной разработки. При этом следует отметить, что при активной разработке минеральных ресурсов, строительстве промышленных предприятий, наступлении на леса дачных участков все более острой становится проблема гармонизации отношений пользователей различными природными ресурсами.

В настоящее время требуется дальнейшее развитие лесного законодательства Российской Федерации, а также анализ действующего законодательства с последующим внесением в него изменений и дополнений (в бюджетное, налоговое, таможенное законодательство).

Указанные вопросы целесообразнее решать разработкой ряда проектов федеральных законодательных актов с одновременным внесением изменений в Лесной кодекс РФ.

Необходимо разработать следующие проекты федеральных законов:

1. *Федеральный закон «О лесопользовании в Российской Федерации».*

Этот законопроект должен дополнить особую часть Лесного кодекса РФ и установить правовые нормы, позволяющие на современном уровне реализовать доступ к лесному фонду на праве аренды концессии и т.д. Создать привлекательные условия для заключения договоров долгосрочного пользования лесным фондом (аренда, концессии) и ведения пользователями деятельности по сохранению и восстановлению лесного фонда. Создать условия для инвестиций в лесное хозяйство России. Решить вопрос об управлении лесами, ранее находившимися во владении сельскохозяйственных организаций. Создать условия для ведения на территории лесного фонда охотничьего хозяйства, отвечающего современным экономическим условиям в России и обеспечивающего развитие охотхозяйственного комплекса. Учесть многообразие форм собственности на землю.

2. *Федеральный закон «О лесоустройстве».*

Этот закон должен обеспечить оценку экономического потенциала участков лесного фонда. В условиях развития рыночной экономики это является одним из условий эффективного использования лесного фонда. Закон должен установить порядок проведения лесоустройства. Следует рассмотреть вопрос и об охотустройстве как части лесоустройства.

3. *Федеральный закон «О лесовосстановлении».*

Лесовосстановление является одной из самых важных функций лесного хозяйства. В условиях развития рыночных отношений должен быть создан механизм, обеспечивающий создание условий для осуществления лесовосстановительных работ пользователями лесным фондом.

4. *Федеральный закон «О государственной лесной охране».*

В последнее время значительно увеличилось число случаев нарушения лесного законодательства. Правонарушения наносят все больший ущерб лесному фонду и они становятся все более жестокими. Только усиление государственной лесной охраны может защитить российские леса. Расширение прав и обязанностей лиц, осуществляющих охрану и защиту лесного фонда, должное финансирование лесной охраны сохранит значительные средства в федеральном бюджете, которые сейчас расходуются на ликвидацию последствий лесных пожаров, гибели лесов от болезней и вредителей.

Необходимо рассмотреть вопрос о совмещении функций по охране лесов и охране животного мира. Это даст возможность сэкономить значительные средства в федеральном бюджете и усилит позиции государства в борьбе с браконьерством.

4. Федеральный закон «О защите лесов».

Этот закон дополнит федеральный закон «О государственной охране лесного фонда», определив порядок осуществления мер по защите лесного фонда, и создаст правовой механизм, обеспечивающий осуществление этих мер пользователями лесным фондом, а также распределит обязанности по защите лесного фонда между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Определит права и обязанности собственников и владельцев лесов, не входящих в лесной фонд, обеспечивающие их защиту и сохранение.

Особенно важна разработка эффективного экономического механизма пользования лесным фондом. Этот вопрос тесно связан с Налоговым кодексом РФ и Бюджетным кодексом РФ.

Наиболее эффективным механизмом в условиях развития рыночных отношений является введение рентных платежей, поэтому целесообразна разработка проекта федерального закона о рентных платежах при пользовании лесным фондом.

Одновременно необходимо предусмотреть в Налоговом кодексе РФ введение специального налогового режима для лесопользователей.

Введение лесного налога, предусмотренное Налоговым кодексом РФ, не позволит получить в федеральный бюджет доход, адекватный истинной стоимости лесных ресурсов.

С целью создания эффективной системы финансирования лесного хозяйства необходимо внести изменения в Бюджетный кодекс РФ, предусматривающие порядок целевого финансирования лесного хозяйства.

Предложенный блок законов обеспечит устойчивое развитие лесного хозяйства России, сохранит и приумножит ее леса. Введение механизма рентных платежей позволит создать условия, при которых можно будет не только сохранять и воспроизводить леса на лесной доход, но и направлять его часть на иные государственные нужды.

Не менее важным является вопрос развития лесопромышленного комплекса Российской Федерации. Он должен быть рассмотрен совместно с вопросами сохранения лесов России и их рациональным использованием.

Чтобы определить весь комплекс мер, необходимых для успешного функционирования лесного хозяйства и развития российской лесной промышленности, целесообразно провести парламентские слушания «О национальной лесной политике», на базе материалов этих слушаний разработать Концепцию правового обеспечения сохранения и рационального использования лесных ресурсов Российской Федерации и развития ее лесопромышленно-

го комплекса в условиях развития рыночных отношений.

Состояние ресурсов животного и растительного мира, законодательство Российской Федерации о животном и растительном мире

Растительный мир. По разнообразию видов и запасам растительный мир занимает ведущую позицию среди природных ресурсов. Растительность покрывает практически всю территорию России, за исключением аридных районов и Крайнего Севера. Это около 1600 млн. га земельного фонда страны.

Растительные сообщества формируют растительный покров. Он выполняет важнейшие средообразующие, средозащитные функции (в частности водорегулирующие, почвозащитные, противозерозионные и др.).

Растительный покров обширной территории Российской Федерации, отличающейся значительной природно-географической неоднородностью и контрастностью, богат и разнообразен.

Растения являются важнейшим источником возобновляемых природных ресурсов, основой для селекции и интродукции растений, необходимых для жизнеобеспечения человека.

Так, в частности, верховые болота тундровой зоны представляют собой естественные плантации хозяйственно-полезных растений, в том числе плодово-ягодных (клюквы, голубики, морошки и др.), лекарственных (во флоре болот европейской части выявлено более 60 видов лекарственных растений, 12 из них включены в Государственную фармакопею), технических медоносов.

Отсутствие законодательной базы, обеспечивающей сохранение растительного мира, его рациональное использование, и научно обоснованной экологически ориентированной земельной политики в период перехода страны к рыночным отношениям приводит к деградации природной растительности.

В отдельных случаях имеет место перезатопка ресурсных растений, особенно пищевых, лекарственных и других (Ставропольский и Краснодарский край).

Во многих регионах редкими становятся когда-то обычные и широко распространенные виды.

Растительный покров страдает от бесконтрольного захламления территорий производственными отходами, строительным и бытовым мусором, особенно в городах и поселках.

Кадастровая оценка объектов растительного мира должна стать основой оптимизации управления в области их охраны и регулирования использования.

Все ускоряющиеся темпы антропогенной трансформации природных экосистем ведут к уменьшению запасов растительных ресурсов, исчезновению многих видов растений, обеднению биоразнообразия, ухудшению экологической обстановки.

Это связано с распашкой или застройкой ненарушенных земель, продолжающейся мелиорацией болот, изъятием земель лесного фонда для целей, не связанных с ведением лесного хозяйства, и т.п. Уцелевшие растительные сообщества зачастую представляют собой антропогенные серии (полосы, острова) тундровых, лесных, степных, луговых, болотных и других типов растительности, характеризующихся уменьшением продуктивности и снижением устойчивости экосистем.

Современное состояние растительности того или иного региона может служить важным показателем качества окружающей среды. Например, состояние растительности Краснодарского края, по мнению специалистов, оценивается как критическое. Практически уничтожены степные сообщества, сильно нарушены горные леса, истощены субальпийские и альпийские луга, под угрозой исчезновения находятся уникальные растительные сообщества и редкие виды растений.

В Красную книгу Российской Федерации в настоящее время занесены 533 вида растений.

Очень остро стоит проблема сохранения растительного мира на территории городов и их озеленения. Она требует законодательного решения на федеральном уровне.

Федеральный закон «О растительном мире» должен быть разработан в целях реализации на территории Российской Федерации Конвенции о биологическом разнообразии.

Животный мир. Российская Федерация является крупнейшим государством Земли, занимающим площадь 17075 тыс. кв. км (11,4% суши планеты), она омывается 23 морями. На территории страны имеется более 120 000 рек и около 2 000 000 пресных и соленых озер, площадь болот достигает почти 1,8 млн. кв. км. Область вечномерзлых грунтов распространяется почти на 65% территории. В границах России имеются крупные равнины и горные массивы. На ее равнинах представлены 8 природных зон (биомов): полярные пустыни, арктические и субтропические тундры, лесотундра, тайга, широколиственные леса, степи, полупустыни и пустыни.

На территории России существуют разнообразные виды животных – 320 видов млекопитающих, около 730 видов птиц, 75 видов рептилий, около 30 видов амфибий, почти 400 видов прибрежных морских рыб и 269 видов рыб пресных вод (по данным Института проблем экологии и эволюции РАН).

Согласно Государственному докладу «О состоянии окружающей природной среды Российской Федерации» постоянными объектами охоты из класса млекопитающих являются около 60 видов, птиц – около 70.

Ресурсы животного мира всегда играли существенную роль в жизни народов России. Пользование ресурсами животного мира составляет основу жизни для многих народов, населяющих Российскую Федерацию. Особенно большое значение они имеют для коренных

малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока.

Охота и рыболовство являются традиционными видами деятельности для населения России. Ресурсы животного мира создают в значительной мере основу ее экономики и обеспечивают продовольственную безопасность страны.

Особенно важное значение для экономики имеет добыча водных биологических ресурсов – рыболовство.

Традиционными и массовыми объектами русской охоты всегда были: соболь, куница, песец, северный олень, лось, марал, изюбрь, кабан, косуля, белая и тундрная куропатки, глухари, обыкновенный тетерев, рябчик, водоплавающие птицы и многие другие животные.

Россия имеет богатый исторический опыт в регулировании охоты и рыболовства.

В Российской империи охота и рыболовство регулировались Уставом сельского хозяйства, том XII, часть 2, изданным в 1886 г.

Для России является традиционным обеспечение доступа всех граждан к пользованию ресурсами животного мира при жестком государственном регулировании, направленном на обеспечение сохранения ресурсов и их воспроизводство. Эти принципы реализованы в Федеральном законе «О животном мире», на основании которого сейчас осуществляется пользование объектами животного мира на территории Российской Федерации.

Федеральный закон «О животном мире» объявляет объекты животного мира, находящиеся в состоянии естественной свободы, государственной собственностью.

Устанавливая в соответствии с Конституцией Российской Федерации, что вопросы владения, пользования и распоряжения объектами животного мира относятся к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, Федеральный закон «О животном мире» определяет, какие объекты животного мира могут относиться к федеральной собственности. К сожалению, некоторые субъекты Российской Федерации в одностороннем порядке своими законами объявляют животный мир на своей территории своей собственностью (например Корякский автономный округ, Сахалинская область). При этом они забывают одну из основных норм Гражданского кодекса РФ о том, что собственник не только имеет право получать доход от своей собственности, но и обязан содержать ее. Нечеткое определение права собственности в Федеральном законе «О животном мире» приводит к нарушению конституционного принципа совместного ведения и к хищническому использованию объектов животного мира, ухудшению их охраны и разрушению экосистем (Хабаровский и Приморский края).

Предусматривая открытый доступ граждан и юридических лиц к пользованию объектами животного мира, Федеральный закон «О животном мире» определяет права и обязанности пользователей животным миром, а также феде-

ральных органов исполнительной власти, обеспечивающих сохранение объектов животного мира. Следует отметить, что несмотря на положительное влияние, которое оказал этот закон на сохранение животного мира на территории Российской Федерации, в настоящее время он уже не обеспечивает должную охрану и рациональное использование животного мира.

Формирование законодательства Российской Федерации в области рыболовства и охраны водных биоресурсов является одной из самых актуальных задач.

В настоящее время Государственной Думой РФ принят в 3-м чтении законопроект «О рыболовстве и об охране водных биологических ресурсов».

В замечаниях Президента РФ имеется ряд уточнений, которые дадут возможность его улучшить и убрать навязанные нормы.

Задержка с принятием федерального закона «О рыболовстве и об охране водных биологических ресурсов» практически не дает возможности приступить к созданию полноценного законодательства в области рыболовства и охраны водных биоресурсов, обеспечивающего сохранение водных биоресурсов и развитие рыбохозяйственной отрасли в условиях формирования в России рыночных отношений. В целях сохранения водных биоресурсов, стабилизации и развития рыбохозяйственного комплекса, а также защиты интересов России и российских рыбопромышленников на международном уровне необходимо провести анализ действующего законодательства и внести изменения и дополнения в действующие федеральные законы.

В условиях рыночных отношений только четкая регламентация «правил игры» и создание стабильных привлекательных условий для развития хозяйствующих субъектов на законодательном уровне обеспечит привлечение инвестиций в рыбохозяйственный комплекс.

С целью формирования законодательства в области рыбного хозяйства, соответствующего современным экономическим отношениям, необходимо разработать законы, обеспечивающие сохранение водных биологических ресурсов, рыбохозяйственную деятельность, законы о внесении изменений и дополнений в соответствующие федеральные законы.

1. Федеральные законы, обеспечивающие сохранение водных биологических ресурсов

1. О рыболовстве и об охране водных биологических ресурсов.

2. О плате за пользование водными биологическими ресурсами или соответствующая глава в Налоговый кодекс РФ. Участие в работе над частью 2 Налогового кодекса РФ.

3. О сохранении, воспроизводстве, рациональном использовании осетровых рыб и регулировании оборота продукции из них.

4. О сохранении, воспроизводстве, рациональном использовании лососевых рыб и регулировании использования оборота продукции из них.

Если экспорт продукции из осетровых рыб частично регулируется международным законодательством, то на внутреннем рынке объемы браконьерской продукции давно превысили объемы рыбной продукции из законно добытых водных биоресурсов.

Эти законы создадут экономические условия для невозможности реализации на внутреннем рынке браконьерской продукции.

Возможно, нужны законы, дополнительно регулирующие использование и таких ценных видов водных биоресурсов, как крабы, гребешки, трепанги и др.

5. О сохранении и регулировании использования морских млекопитающих.

6. О гармонизации отношений при комплексном природопользовании.

2. Федеральные законы, обеспечивающие рыбохозяйственную деятельность

1. О государственном регулировании рыбохозяйственной деятельности.

Закон должен создать благоприятные условия для развития рыбного хозяйства, стимулировать привлечение инвестиций в рыбное хозяйство и обеспечить защиту интересов российских рыбопромышленников.

2. О рыболовном судне.

Закон должен регламентировать отношения, связанные со строительством и использованием рыболовных судов. Закон направлен на создание условий для развития российского рыболовного флота.

3. О развитии аквакультуры.

4. Об использовании водных объектов для рыбоводства.

Законы направлены на обеспечение условий для развития товарного рыбоводства и дополнительного получения товарной рыбной продукции высокого качества.

3. Законы о внесении изменений и дополнений

в соответствующие федеральные законы

Необходимость внесения тех или иных дополнений в соответствующие федеральные законы может быть выявлена после проведения анализа действующего законодательства.

В настоящее время уже можно говорить о внесении изменений и дополнений в следующие федеральные законы:

1) О континентальном шельфе Российской Федерации;

2) Об исключительной экономической зоне Российской Федерации;

3) О животном мире;

4) Водный кодекс РФ;

5) О плате за пользование водными объектами;

6) часть 1 Налогового кодекса Российской Федерации. Имеется в виду привести Налоговый кодекс в соответствие с Конвенцией ООН о морском праве 1982 г., предусматривающей компенсационные платежи за пользование водными биоресурсами;

- 7) Уголовный кодекс РФ;
- 8) Об охране окружающей природной среды;
- 9) О государственной экологической экспертизе;
- 10) Таможенный кодекс РФ;
- 11) Кодекс торгового мореплавания;
- 12) Бюджетный кодекс РФ;
- 13) проект кодекса РФ «Об административных правонарушениях»;
- 14) проект кодекса внутреннего водного транспорта РФ.

В настоящее время в Российской Федерации разделено управление объектами животного мира. Особенно отрицательно это сказывается на управлении охотничьими животными.

Охотничьи животные практически неразрывно связаны с основной средой своего обитания – лесами. Их сохранение, воспроизводство и рациональное использование зависит от состояния среды обитания – лесов, водных объектов и других природных комплексов, которые находятся в ведении МПР России. Отнесение видов объектов животного мира к охотничьим зависит от состояния популяции, отделение охотничьих животных от других видов может не обеспечить сохранения биологического разнообразия.

О разработке законопроектов, обеспечивающих сохранение биологического разнообразия и выполнение международных обязательств России

В XXI в. в условиях урбанизации общества и повышения антропогенных нагрузок на природу особенно актуален вопрос сохранения биологического разнообразия.

Россия ратифицировала Конвенцию о биологическом разнообразии (КБР) в феврале 1995 г. На 3-м совещании Конференции Сторон КБР в Аргентине в ноябре 1996 г. впервые были определены конкретные меры по реализации целей Конвенции.

Основа их реализации – создание современной правовой базы.

Законодательство Российской Федерации в этой области формировалось с 1991 по 1997 гг. В настоящее время в России изменилась социально-экономическая ситуация. Активно идет формирование рыночных отношений, и существующая законодательная база не обеспечивает сохранения биологического разнообразия в рыночных условиях. Необходима разработка ряда новых законопроектов и внесение изменений в действующие законопроекты. Необходим поиск новых механизмов, обеспечивающих пресечение браконьерства, которое в настоящее время приняло промышленные масштабы, особенно это касается осетровых рыб. Одним из механизмов пресечения браконьерства является государственное регулирование оборота продукции из наиболее ценных природных ресурсов. Этот механизм успешно применяется в мировом сообществе. Так как именно внутренний российский рынок наводнен незаконно добытой продукцией, не-

обходимо вводить механизм регулирования оборота продукции из наиболее ценных биологических ресурсов.

В целях обеспечения сохранения биологического разнообразия следует разработать следующие законопроекты:

1) о внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О животном мире».

Федеральный закон «О животном мире» был издан до вступления в силу Гражданского кодекса РФ и его необходимо привести в соответствие с ним. Учитывая тенденцию к либерализации экономики, требуется пересмотреть некоторые аспекты предоставления в пользование объектов животного мира, механизм закрепления территорий для этого пользования привести в соответствие с Земельным, Лесным и Водным кодексами РФ. При этом необходимо учитывать многообразие форм собственности на земельные участки. Должен быть разработан механизм, обеспечивающий сохранение животного мира в этих условиях. Следует усовершенствовать механизм управления ресурсами животного мира в соответствии с современной политикой. Целесообразно осуществлять управление всеми ресурсами животного мира одним федеральным органом исполнительной власти. Также следует привести закон в соответствие с положениями международных конвенций и договоров, участником которых является Российская Федерация. Возможно, даже придется выйти на новую редакцию закона;

2) о растительном мире.

С увеличением антропогенных нагрузок и развитием рыночных отношений сохранение растительного мира в Российской Федерации оказалось под угрозой. Внесенный ранее в Государственную Думу РФ проект федерального закона «О растительном мире» был отозван Правительством РФ как не отвечающий современным требованиям и не обеспечивающий сохранения биологического разнообразия.

Необходимость разработки такого законопроекта диктуется физико-географическими особенностями России, определяющими ее биологическое разнообразие. Если растения в какой-то мере защищены Лесным кодексом РФ, то вне лесного фонда растительный мир абсолютно незащищен. Происходит изменение экосистем как под воздействием человека, так и в связи с изменением климата. Одной из основных задач становится сохранение генофонда диких растений. Многообразие форм собственности на землю тоже требует правовой защиты дикого растительного мира;

3) о водно-болотных угодьях Российской Федерации.

Одним из наиболее сложных природных комплексов являются водно-болотные угодья, которые оказывают колоссальное влияние на природу России. Это и среда обитания множества животных и птиц, и начало многих российских рек. Не случайно именно по этому природному объекту принята специальная международная конвенция. Россия (в составе СССР) стала сто-

роной Рамсарской конвенции в 1975 г., в соответствии с которой страны-участницы должны принять свои национальные законы;

4) *о сохранении, воспроизводстве, регулировании использования осетровых рыб и регулировании оборота продукции из них.*

Одним из наиболее сложных вопросов в настоящее время является сохранение осетровых рыб. Его необходимо рассматривать комплексно. Если для каспийского и азовского бассейнов стоит вопрос о сохранении осетровых, то для Сибири – об их возрождении. С воспроизводством осетровых тесно связана организация товарного осетроводства. Если на международном уровне вопросы сохранения осетровых решаются в рамках СИТЕС, то внутри страны браконьерская продукция на рынке в 20 раз превышает законную. И опять мы приходим к необходимости регулирования оборота продукции из осетровых рыб. Целесообразна разработка единого комплексного законопроекта и даже такой комплексный закон потребует разработки пакета законопроектов;

5) *о сохранении, воспроизводстве, рациональном использовании лососевых рыб и регулировании оборота продукции из них;*

6) *о традиционном природопользовании.*

Одним из методов сохранения биологического разнообразия является традиционное природопользование, однако в настоящее время не определено, что считать традиционным природопользованием.

Учитывая многоплановость вопроса сохранения биологического разнообразия, целесообразно разработать концепцию правового обеспечения биологического разнообразия в Российской Федерации, которая определит весь комплекс необходимых законодательных актов.

Исходя из изложенного, следует обеспечить единое государственное управление всеми возобновляемыми природными ресурсами. Это позволит сохранить биологическое разнообразие, рационально использовать биологические ресурсы, создать современную систему законодательства.

Развитие водного законодательства Российской Федерации

Водные ресурсы являются основой жизни на планете. И не случайно Водный кодекс РФ был первым законодательным актом, разработанным в новых экономических условиях. Введенный в действие в 1995 г., он положил начало разработке нового законодательства в области природных ресурсов и природопользования.

За 5 лет действия Водного кодекса РФ выявились как его положительные, так и отрицательные стороны. Так, после него был издан только Федеральный закон «О плате за пользование водными объектами». Практически водное законодательство Российской Федерации не получило своего дальнейшего развития.

Становление в России рыночных отношений, необходимость построения новой экономики,

перехода к устойчивому развитию требуют совершенствования водного законодательства Российской Федерации.

Прежде всего следует проанализировать Водный кодекс РФ и привести его в соответствие с Гражданским кодексом РФ, Налоговым кодексом РФ, Бюджетным кодексом РФ.

Следует детально рассмотреть экономический механизм пользования водными объектами и внести необходимые изменения в водное законодательство и, если необходимо, в Налоговый и Бюджетный кодексы РФ. Одним из важных вопросов является восстановление в российском законодательстве норм, обеспечивающих целевое использование средств, получаемых в качестве платы за пользование водными объектами.

Вопросы предоставления водных объектов в пользование надо привести в соответствие с Гражданским кодексом РФ.

Необходимо усилить экологическую составляющую Водного кодекса РФ, в котором недостаточно учтено, что водные объекты – это среда обитания многочисленных живых организмов. Следует расширить нормы, обеспечивающие многофункциональность водных объектов и сочетание интересов различных пользователей водными объектами.

К сожалению, Водный кодекс РФ страдает недостатком почти всех российских федеральных законов – многочисленными отсылочными нормами. Необходимо конкретизировать их, дополнив кодекс, или разработать ряд законопроектов.

В соответствии со ст. 41 Водного кодекса РФ требуется разработать проект федерального закона об аренде водных объектов.

Необходимо разработать проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Водный кодекс РФ», возможна новая редакция Водного кодекса РФ.

Водный кодекс в недостаточной мере регулирует отношения, обеспечивающие экологическую безопасность, это показали участвовавшие в последнее время наводнения и паводки.

Вопрос предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий должен регулироваться не только нормами водного права. Это комплексный многоплановый вопрос, который должен быть обеспечен экономическим механизмом и механизмом решения социальных вопросов.

Целесообразно разработать федеральный закон «О предотвращении и ликвидации чрезвычайных ситуаций на водных объектах».

Вследствие неоднократной реорганизации водного хозяйства и приватизации государственных предприятий часть водохозяйственных сооружений оказалась бесхозной и находится в аварийном состоянии. Необходимо неотложно определить на законодательном уровне порядок эксплуатации водохозяйственных сооружений, установив права и обязанности их собственников и порядок возмещения ущерба, нанесенного водным объектам в случае нарушения этих норм.

Требуется разработка проекта федерального закона «О водохозяйственной деятельности».

О разработке проекта экологического кодекса РФ

В 90-е годы в Российской Федерации сформировалось экологическое законодательство.

Были приняты: Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды», Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях», Федеральный закон «Об экологической экспертизе», Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха», Закон РСФСР «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», Федеральный закон «О радиационной безопасности населения», Федеральный закон «О животном мире» и др.

Эти законы представляют собой весьма пеструю палитру, противоречат друг другу и препятствуют созданию современного экологического законодательства, соответствующего сложившимся в стране социально-экономическим условиям. Часть указанных законов вступила в силу до принятия 12 декабря 1993 г. Конституции Российской Федерации, которая провозглашает право граждан на благоприятную *окружающую среду*. Во всех ранее принятых законах речь идет об *окружающей природной среде*.

В начале второго тысячелетия в мире изменились подходы к охране окружающей среды. Все больше признания получают теории и концепции, нацеленные на совмещение требований экологии и экономики, предусматривающие экологически безопасное устойчивое развитие общества. В 1983 г. создана Международная комиссия ООН по окружающей среде и развитию. В 1987 г. Комиссия акцентировала внимание на необходимости поиска новой модели цивилизации, опубликовав доклад «Наше общее будущее», в котором показана невозможность ставить и решать крупные экологические проблемы вне их связи с социальными, экономическими и политическими проблемами.

В России переход к устойчивому развитию определен указами Президента РФ от 04.02.94 г. №236 «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития», от 01.04.96 г. №440 «О концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» и Концепцией национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной указами Президента РФ от 17.12.97 г. №1300 и от 10.01.2000 г. №24.

В настоящее время в Европе все больше внимания уделяется сохранению благоприятной окружающей среды в урбанизированном обществе путем обеспечения экологически безопасной работы предприятий и внедрения экологически безопасных технологий. Основой экологизации экономики должны стать не запретительные меры, а экономические механизмы и правовые нормы, обеспечивающие заинтересованность хозяйствующих субъектов в соблюдении экологических норм и правил.

С учетом возрождения российской экономики и создания привлекательных условий для инвестиций, в том числе и в охрану окру-

жающей среды, российское экологическое законодательство должно претерпеть серьезные изменения.

Принимая во внимание уже разработанные в России и за рубежом методики решения различных экологических проблем, наиболее перспективным путем совершенствования российского экологического законодательства является разработка проекта экологического кодекса Российской Федерации на основе действующих законов и с учетом последних достижений экологической науки, как зарубежной, так и отечественной, а также международных договоров Российской Федерации и международных конвенций.

Внесение изменений в действующий Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды» и даже его новая редакция не смогут решить всего комплекса вопросов охраны окружающей среды. В мире изменились подходы к охране окружающей среды. Прошла эпоха «экологического романтизма». В основе концепции любого экологического закона в условиях развития рыночных отношений и возрождения экономики страны должно лежать сочетание экономических, экологических, социальных и политических интересов общества.

Экологический кодекс РФ должен обеспечить: конституционное право граждан на благоприятную окружающую среду в условиях оптимального сочетания экологических и экономических интересов общества;

независимый государственный контроль за состоянием окружающей среды современными методами;

сочетание экологических и экономических интересов общества, обеспечивающих его устойчивое развитие и социальное благополучие; государственное регулирование деятельности в области охраны окружающей среды;

ответственность органов государственной власти и местного самоуправления за состояние окружающей среды и обеспечение экологической безопасности на подведомственной территории;

платность природопользования и принцип экономической ответственности за загрязнение окружающей среды;

проведение независимой государственной экологической экспертизы проектной и иной документации, обосновывающей хозяйственную и иную деятельность, способную оказать негативное воздействие на окружающую среду;

учет природных и социально-экономических особенностей территории при планировании и реализации хозяйственной и иной деятельности;

приоритет сохранения природных экологических систем, ландшафтов и комплексов;

сохранение биологического разнообразия;

допустимость воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в пределах ограничений на нее, установленных государством;

запрещение хозяйственной деятельности и реализации проектов, вызывающих разрушение естественных экологических систем, уничтожение генетического фонда растений и животных, необратимые изменения окружающей среды, опасные для жизнедеятельности человека;

соблюдение гласности и прав граждан на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды;

неотвратимость ответственности за нарушения законодательства об охране окружающей среды;

возмещение вреда, причиненного условиям жизнедеятельности человека, обитанию животных, растений, природным комплексам, ландшафтам и объектам в результате негативного изменения состояния окружающей среды от воздействия на нее хозяйственной и иной деятельности;

развитие экологического образования, воспитания и просвещения, формирование экологической культуры;

широкое участие общественных организаций и граждан в решении задач по сохранению окружающей среды;

создание условий для привлечения инвестиций в охрану окружающей среды;

механизм экологизации предприятий;

экологическую безопасность страны;

унификацию экологических терминов;

создание современной системы особо охраняемых территорий с учетом использования рыночных механизмов;

иные вопросы, обеспечивающие оптимальное сочетание экономических и экологических интересов.

Принятие экологического кодекса Российской Федерации будет способствовать разработке новых экологически чистых технологий, улучшению экологии городов и поселков, снимет много конфликтных вопросов, мешающих развитию экономики России.

Короткие сообщения

Новый метод очистки сточных вод

В настоящее время распространены сорбционные методы, позволяющие произвести глубокую очистку сточных вод на активном угле. Однако по отношению к поверхностноактивным веществам (ПАВ) активные угли имеют малую сорбционную способность. Гораздо лучший результат получается при использовании для этих целей расширенного графита (РГ), обладающего достаточно развитой поверхностью. Испытания нового метода проводились на промышленных стоках кожевенного производства Осташковского завода. Внедрение РГ-метода хотя бы на этом предприятии позволило бы внести весомый вклад в защиту от загрязнения российской жемчужины – озера Селигер.

Дополнительная информация: e-mail: conf@ecology.psu.ru.

НИИ-Природа.

Взаимовыгодное сотрудничество

В Москве состоялось совместное совещание представителей Администрации Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Красноярского края во главе с губернатором Таймыра Александром Хлопонным и губернатором Красноярского края Александром Лебедем. В рамках политики интеграции и взаимовыгодного сотрудничества между Таймыром и Красноярским краем они обсудили, в частности, вопрос разработки Ванкорского нефтяного месторождения и транспортировки нефти и согласились с предложенным ООО «Енисейнефть» вариантом строительства нефтепровода по маршруту «Ванкор–Диксон». При этом они ещё раз подчеркнули, что территории заинтересованы в скорейшей реализации этого проекта.

Пресс-служба администрации Таймырского АО.

Вырос запас воды на каскаде ангарских ГЭС

За 5 лет маловодья с 1996 по 2000 г. на озере Байкал было потеряно 36,1 куб. км воды, из-за чего каскад ангарских ГЭС работал в щадящем режиме, чтобы допустимый уровень воды не упал ниже отметки в 456 м (над уровнем Тихого океана). Потери энергетиков за 5 лет составили до 0,5 млрд. кВт/ч с 1 куб. км. Хотя прибавление воды началось уже в 2000 г., который был относительно маловодным, самый низкий показатель всё же зарегистрирован в мае 2001 г. – 456,01 м. В сентябре 2001 г. уровень воды составил 456,94 м, что позволит ГЭС в зимний период работать на полную мощность. Запас воды на каскаде ангарских ГЭС выше прошлогоднего на 16 куб. км, а также выше среднего многолетнего на 11 куб. км.

ИА «Сибирские новости».

Бактерии для новых биотехнологий

Учёными из Пермского института экологии и генетики микроорганизмов УрО РАН выделены из гидрокарбонатно-кальциевых подземных вод Петропавловского источника (характеризующегося наличием органических веществ нефтяного происхождения) два штамма алкалофильных микроорганизмов, использующих углеводороды нефти в качестве единственного источника углерода и энергии. Данное открытие может иметь не только научный, но и сугубо практический интерес. Известно, что в настоящее время широкое распространение получили методы биологической реабилитации нефтезагрязнённых территорий с использованием микроорганизмов – деструкторов углеводородов. Однако все известные микроорганизмы «не работают» в экстремальных экосистемах, имеющих, например, высокий pH, минерализацию, солёность, низкий уровень кислорода и т.д. Обнаруженные же вновь экстремофильные бактерии могут стать основой для создания новых биотехнологий, активных в широком диапазоне физико-химических параметров.

Дополнительную информацию можно получить: e-mail: bulbovich@ecology.psu.ru.

НИИ-Природа.