

Т.В. Злотникова

Председатель Комитета по экологии Государственной Думы Российской Федерации, чл.-корр. Российской экологической академии, к.ю.н.

**СОСТОЯНИЕ И АНАЛИЗ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЭКО-
ЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА НА СО-
ВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ РАЗВИТИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Злотникова Т.В. Состояние и анализ федерального экологического законодательства на современном этапе развития Российской Федерации. - М.: РЭФИА, 1998.

В книге изложены основные социально-экономические предпосылки развития экологического законодательства в Российской Федерации, определяется участие Комитета по экологии в законодательной деятельности Государственной Думы, а также характеристика законодательных экологических актов: вступивших в действие; разработанных Государственной Думой, но отклоненных по той или иной причине Советом Федерации или Президентом Российской Федерации; новых законодательных актов, над которыми ведется работа в Комитете по экологии. Дана характеристика основных этапов законодательного процесса в Государственной Думе.

Книга представляет интерес для широкого круга ученых и специалистов, занимающихся проблемами охраны окружающей природной среды.

ВВЕДЕНИЕ

Состояние окружающей среды в России за последние 10 лет принципиально не изменилось к лучшему, произошедшие за это время гигантские изменения в государственном устройстве, экономике и повседневной жизни начинались не только с надежд на демократизацию политического устройства и существенное повышение уровня жизни всего населения, но и со всеобщего стремления к обеспечению в кратчайшие сроки экологической безопасности.

В принятом в 1991 году Законе РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ “Об охране окружающей природной среды” провозглашено право граждан на охрану здоровья от неблагоприятного воздействия окружающей природной среды.

Спустя семь лет после принятия этого закона Российское государство все еще не способно выполнять эти положения. Произошедшее некоторое снижение суммарного загрязнения воздуха и вод связано с остановкой многочисленных производств и упрощением агротехнологий, причем загрязнение окружающей среды предприятиями снизилось в меньшей степени, чем выпуск ими продукции. Удельные выбросы и сбросы загрязняющих веществ в пересчете на единицу конечной продукции продолжают расти.

За пятилетний период (1991-1995 гг.) при спаде промышленного производства более чем наполовину и, соответственно, уменьшении количества побочных продуктов производства средние за год концентрации взвешенных веществ, диоксида серы, аммиака и бенз(а)пирена в атмосферном воздухе снизились только на 12-25%, а концентрации оксида углерода, диоксида азота и фенола возросли на 2-7 % [1,2].

Загрязнение поверхностных вод все еще остается значительным. Хотя по официальным данным Госкомэкологии за последние пять лет из года в год продолжается существенное снижение сброса основных загрязняющих веществ в водные объекты, тем не менее качество воды большинства водоемов по-прежнему не отвечает нормативным требованиям [3,4].

Ввод в действие новых очистных сооружений затормозился. За последние 4 года было введено в эксплуатацию сооружений по очистке канализационных стоков меньше, чем за один 1980 г., а установок для улавливания вредных веществ из отходящих газов за последние 5 лет меньше, чем за 2 любых года в течение предыдущего десятилетия [5].

Высокий уровень износа основных производственных фондов, отсутствие инвестиций в разработку принципиально новых природоохранных технологий, неудачи в конверсионной политике, отсутствие элементарного финансирования для многочисленных и очень важных природоохранных проектов и многие другие причины объективно не способствуют не только улучшению общей экологической ситуации в России, но и хотя бы замораживанию на “достигнутом” уровне.

Это приводит к критическому, порой кризисному состоянию окружающей среды и как следствие – к ухудшению состояния здоровья, к уменьшению продолжительности жизни населения.

По данным Всемирной Организации Здравоохранения (ВОЗ) в среднем до 30% вклада в здоровье человека вносит состояние окружающей среды [6].

Хроническое массовое загрязнение среды обитания человека и техногенный прессинг на окружающую среду и население способствовали появлению экологически обусловленных болезней и снижению иммунитета у населения, в особенности у детей. Так, заболеваемость бронхиальной астмой за последние 15 лет увеличилась в 3 раза, а в экологически неблагоприятных городах – в 5-6 раз [7].

Нарастающая экологическая напряженность проявляется в таких социальных процессах, как нехватка экологически чистых продуктов питания, возникновение новых болезней, появление эколо-

гических беженцев, локальные экологические конфликты, связанные с созданием новых экологически опасных в глазах населения предприятий, экологическая агрессия – ввоз токсичных отходов.

Уровень экологической опасности в России настолько велик, что он становится препятствием социально-экономического развития общества.

Основными факторами экологической опасности являются:

1. Возрастание риска техногенных катастроф, связанное как со значительным износом производственного оборудования во всех ведущих отраслях промышленности, так и с реализацией экологически опасных проектов таких как строительство плотин на равнинных реках (приведшее к подтоплению огромных территорий), применение экологически несовершенных промышленных технологий и т.п. Ущерб от промышленных аварий сейчас составляет многие триллионы рублей в год.

2. Увеличение загрязнения продуктов питания. 30-50% продуктов питания содержат ядохимикаты, нитраты, тяжелые металлы в концентрациях, опасных для здоровья и по существу непригодны для употребления. В районах с наиболее высокими уровнями применения ядохимикатов общая заболеваемость детей до 6 лет в 4-5 раз выше, чем в чистых районах.

3. Расширение площадей радиоактивного загрязнения. Кроме зоны Чернобыля, охватывающей уже 19 областей, на территории России есть другие не менее опасные зоны радиоактивного загрязнения, например Восточно-Уральский радиоактивный след (ВУРС) – зона Кыштымской аварии в Челябинской области, захватывающей четыре уральские области, зоны загрязнения, образовавшиеся в результате испытаний атомного оружия на Семипалатинском, Новоземельском, Тоцком полигонах и проведения подземных взрывов в мирных целях.

Специфическим новым источником экологической опасности становится процесс ликвидации ядерного оружия.

4. Ухудшение качества вод. Более 70% поверхностных вод России потеряли питьевое качество; около 30% всех подземных вод опасно загрязнены. Общие потери от загрязнения водных ресурсов составляют сотни миллиардов рублей, и это без учета опасности для здоровья людей.

5. Загрязнение воздушного бассейна. Материальный ущерб от загрязнения воздушной среды становится все более ощутимым. Истощение озонового слоя является причиной дополнительных тысяч смертей в год. В результате грядущего потепления климата ущерб от подъема уровня Мирового океана и изменения границ природно-климатических зон может составить через 15-20 лет десятки триллионов рублей.

6. Деграция возобновимых природных ресурсов. В результате снижения плодородия почв и потери пахотных земель Россия недополучает ежегодно на триллионы рублей продуктов питания. Из-за нерационального ведения хозяйства сокращается вылов рыбы во внутренних водоемах и прибрежных морях, рыбное браконьерство приняло промышленный размах. Наиболее распространенными правонарушениями продолжают оставаться незаконная добыча морепродуктов и последующий их перегруз на транспортные суда, следующие в порты Японии, Кореи и Китая. За счет нелегального экспорта морских биологических ресурсов за последние 7 лет государству нанесен ущерб, оцениваемый более чем в 35 млрд. долларов США.

Несовершенство технологий добычи полезных ископаемых также ведет к огромным потерям невозобновимых ресурсов.

Подлинным национальным бедствием являются лесные пожары. Ежегодно горит около 2 млн. гектаров леса, в том числе и заповедных территорий. Прямой экономический ущерб, наносимый только лесным ресурсам, составляет 3-4 трлн. рублей.

7. Расширение зон с неблагоприятной экологической ситуацией. Площадь таких зон составляет более 15% территории России с населением 25-30 миллионов человек. Дальнейшее экономическое развитие в этих районах уже сейчас резко затруднено а порой невозможно.

Специалистами Госкомэкологии России и Минздрава России экологическая обстановка в 14 городах России по основным показателям состояния окружающей среды и здоровья населения оцене-

на как критическая, а по мнению отдельных экспертов – как соответствующая состоянию экологического бедствия.

8. Ухудшение качества среды обитания, ведущее к снижению средней продолжительности жизни людей. Уровень продолжительности жизни мужчин снизился до 61 года, т.е. среднестатистический мужчина сегодня не доживает до пенсионного возраста. Смертность по стране в среднем в 1,7 раза превышает рождаемость. По прогнозу демографов к 2000 году смертность в России почти в 2 раза превысит рождаемость.

За последние 20 лет уровень смертности от онкологических заболеваний в России возрос вдвое и превысил 1,6 миллиона человек в год. Возрос уровень кишечных и респираторных заболеваний. Каждый четвертый взрослый и каждый шестой ребенок страдают от хронических заболеваний [8].

У человечества нет иной возможности сохранять и поддерживать окружающую природную среду в благоприятном состоянии в процессе социально-экономического развития, кроме перестройки производства и всего образа жизни в соответствии с экологическими требованиями.

Экологическая безопасность России в данный момент требует решения двух связанных задач:

1) поддержание минимального уровня экологической безопасности в период перехода к рыночной экономике;

2) создание условий для устойчивого социально-экономического развития.

Любое устойчивое развитие требует для этого устойчивой законодательной базы.

Предметом регулирования данной отрасли законодательства являются внутригосударственные общественные отношения, возникающие и реализуемые во всех аспектах взаимодействия общества (человека) с окружающей природной средой. К этой категории отношений принадлежат отношения между государством, гражданами и юридическими лицами, возникающие в связи с производственной деятельностью, влияющей на природу, сохранении особо ценных природных объектов и комплексов, а также в процессе защиты человека от неблагоприятных изменений природной среды. Сюда включаются отношения, связанные с защитой прав человека на благоприятную окружающую среду, отношения по регулированию управленческой и контрольно-надзорной деятельности в области природоохраны, мониторинга природной среды и т.д.

Для этого необходимо обеспечить государственное регулирование с помощью постоянных и понятных производителям и населению экологических требований, открытых и ясных финансовых и юридических систем – разрешений и запретов, лицензий и экологических экспертиз, а также эффективной системы управления.

Меняются условия, методы и способы ведения хозяйства – должна меняться и законодательная база.

Сложившаяся ситуация предъявляет особый счет к эффективности законотворчества, к качеству принимаемых законов и всей системы законодательства.

Для отражения социально-экономических и политических изменений, произошедших в стране, и соответственно – условий осуществления природоохранной деятельности, необходимо изменить законодательную и нормативную базу.

Только переходя к осознанному планированию мероприятий по сокращению экологического риска, по его политическому урегулированию, можно обеспечить экологическую безопасность страны, а это невозможно без правового регулирования этой сферы.

Законодательством Российской Федерации до недавнего времени не были четко определены основные требования, ограничения, запреты и виды экологических правонарушений, влекущие за собой применение мер ответственности. Отсутствовала достаточная законодательная база, фундамент для формирования системы норм, предотвращающих возникновение и развитие ситуаций, имеющих опасные экологические последствия. Нанося окружающей среде огромный, часто непоправимый ущерб, общество до сих пор практически не выработало необходимых и надежных превентивных и компенсационных механизмов.

Развитие экологического законодательства началось с 1991 года и усилилось в период с 1995 г. по настоящее время. Стартовыми законами следует считать законы РСФСР “О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения” от 19 апреля 1991 года и “Об охране окружающей природной среды” от 19 декабря 1991 года.

В соответствии с указанными федеральными законами и Конституцией Российской Федерации происходит дальнейшее развитие экологического законодательства Российской Федерации.

ОСНОВНЫЕ ПАРАМЕТРЫ УЧАСТИЯ КОМИТЕТА ПО ЭКОЛОГИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В основу работы Комитета по экологии положен принцип обеспечения экологической безопасности России как условия выживания страны. Этот принцип предполагает смену приоритетов на экологические во всех аспектах государственной политики. Без повышения роли государства как гаранта сохранности окружающей среды и экологической безопасности невозможна экономическая, а значит и политическая стабильность государства.

С момента создания Комитета по экологии Государственной Думы Российской Федерации им разработаны и действуют законы: “Об особо охраняемых природных территориях” от 15 февраля 1995 года, “Об экологической экспертизе” от 23 ноября 1995 года и “О радиационной безопасности населения” от 9 января 1996 года. При участии Комитета по экологии разработаны и действуют законы: “О недрах” в новой редакции от 3 марта 1995 года, “О животном мире” от 24 апреля 1995 года и “Водный кодекс” от 16 ноября 1995 года.

В настоящее время в Комитете по экологии на разной степени разработки находится более десяти законопроектов природоохранной направленности и еще несколько природоохранных законопроектов разрабатывается в Правительстве, что говорит об актуальности экологических аспектов законотворческой деятельности.

Для выполнения этой задачи, а также в целях обеспечения экологически безопасного устойчивого развития, в Комитете по экологии Государственной Думы Российской Федерации разработан и выполняется план законотворческой деятельности, отражающий стратегическую направленность деятельности Комитета.

В 1998 году разработаны в Комитете и подписаны Президентом РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ следующие природоохранные законы:

- “О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами”;
- “Об отходах производства и потребления”;
- “О гидрометеорологической службе”.

Разработаны, приняты Государственной Думой и Советом Федерации РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, но отклонены Президентом РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ и находятся в стадии согласования следующие законопроекты (до 1998 года):

- “Об экологической безопасности”;
- “Об обращении с радиоактивными отходами”.

Разработаны, приняты Государственной Думой, но отклонены Советом Федерации РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ и находятся в стадии согласования следующие законопроекты: до 1998 года “О государственной политике в области экологического образования”, в 1998 году “Об охране озера Байкал”.

В числе первоочередных задач ведется разработка новых редакций двух основополагающих законопроектов:

- “Об охране окружающей природной среды”, вызванная необходимостью привести существующий закон в соответствие с новой Конституцией;
- “О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения”, переработка которого вызвана теми же причинами, что и предыдущего.

Ведется разработка следующих законопроектов, которые укрепят фундамент экологического права:

“Об охране атмосферного воздуха”, принятый Государственной Думой и Советом Федерации Российской Федерации, находится на рассмотрении у Президента;

“О защите животных от жестокого обращения”, принятый Государственной Думой РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ в первом чтении;

"О питьевой воде";

"О почвах", подготовленные к первому чтению.

Начата также разработка следующих законопроектов:

- "О статусе зон экологического неблагополучия и регулирования хозяйственной и иной деятельности на их территориях";
- "О возмещении ядерного ущерба и ядерном страховании";
- "О гражданско-правовой ответственности за причинение ядерного вреда и ее финансовом обеспечении";
- "О государственном регулировании обеспечения экологической безопасности энергетики";
- "Об энергоинформационном благополучии населения".

Разработка этих законов позволит создать систему правового регулирования экологической безопасности страны и ее граждан, которая даст возможность держать экологическую ситуацию в стране под эффективным контролем общества и государства.

ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА

Закон должен полностью соответствовать Конституции Российской Федерации по содержанию предписаний, компетенции (Российской Федерации и ее субъектов, компетенции законодательной, исполнительной и судебной власти), а также по процедуре его принятия.

В ходе своего принятия он должен согласовываться с действующими правовыми актами такого же уровня, то есть приниматься одновременно со внесением всех необходимых изменений в ранее принятые законы.

Правовые основы законодательной процедуры устанавливаются Конституцией Российской Федерации. Статьи 104 – 108 Конституции определяют состав субъектов права законодательной инициативы, общий порядок принятия федеральных законов и особенности принятия федеральных конституционных законов.

Согласно Конституции право законодательной инициативы принадлежит Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, членам Совета Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду Российской Федерации, Верховному Суду Российской Федерации и Высшему арбитражному Суду Российской Федерации по вопросам их ведения.

Законопроекты вносятся в Государственную Думу [9].

Конституция Российской Федерации достаточно четко определяет основные этапы законодательного процесса: внесение субъектом права законодательной инициативы подготовленного им законопроекта в Государственную Думу; принятие закона (или отклонение законопроекта) Думой; одобрение (или отклонение) закона Советом Федерации; подписание и обнародование (или отклонение) закона Президентом Российской Федерации.

Закон, отклоненный Советом Федерации, может быть повторно принят Государственной Думой в ранее принятой редакции, но уже не простым большинством, а двумя третями голосов. В этом случае закон направляется Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования. Если палаты Федерального Собрания принимают решение о необходимости преодоления разногласий между ними, то создается согласительная комиссия двух палат. С учетом ее предложений закон снова может быть принят Думой и одобрен Советом Федерации.

Закон, отклоненный Президентом Российской Федерации, может быть повторно одобрен палатами Федерального Собрания в ранее принятой ими редакции, но для этого требуется две трети голосов в каждой палате. В этом случае закон не может быть отклонен Президентом, а подлежит подписанию и обнародованию. Дума может согласиться с предложениями Президента по отклоненному им закону, отклонить закон или одобрить его с учетом этих предложений. Если закон такими образом одобрен, то он снова подлежит рассмотрению в Совете Федерации.

Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации принадлежит в законодательном процессе особое место. Только Дума обладает правом принятия федеральных законов, и в связи с этим именно она изначально определяет их качество [10]. Согласно “Регламенту Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” прохождение законопроектов в ней осуществляется в несколько этапов, каждый из которых имеет свое назначение и содержание.

ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ РАССМОТРЕНИЕ ЗАКОНОПРОЕКТОВ

На этом этапе осуществляется проверка комплекта документов, сопровождающих внесенный законопроект, на соответствие требованиям Регламента Государственной Думы.

Согласно Регламенту при внесении законопроекта в Государственную Думу субъектом права законодательной инициативы должны быть представлены:

- пояснительная записка к законопроекту, содержащая предмет законодательного регулирования и изложение концепции предлагаемого законопроекта;
- текст законопроекта с указанием на титульном листе субъекта права законодательной инициативы, внесшего законопроект;
- перечень актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению, дополнению или принятию в связи с принятием данного закона;
- финансово-экономическое обоснование (в случае внесения законопроекта, реализация которого потребует материальных затрат);
- заключение Правительства Российской Федерации (в случаях, определенных статьей 104 (часть 3) Конституции Российской Федерации) [11].

По итогам такой проверки Совет Государственной Думы принимает решение о возвращении законопроекта его инициатору или о его принятии к дальнейшему рассмотрению и назначении одного из комитетов палаты ответственным за его подготовку и принимает решение о включении законопроекта в программу законопроектов работы Государственной Думы.

Законопроекты, внесенные в Государственную Думу без заключения Правительства Российской Федерации, могут направляться Советом Государственной Думы вместе с финансово-экономическим обоснованием на заключение в Правительство Российской Федерации, которое в месячный срок подготавливает письменное заключение и направляет его в Совет Государственной Думы.

Дальнейшее рассмотрение законопроекта в Думе осуществляется в трех чтениях (если палата не примет другого решения применительно к конкретному случаю).

ПОДГОТОВКА И ПРОВЕДЕНИЕ ПЕРВОГО ЧТЕНИЯ

Задачами этого этапа являются рассмотрение концепции законопроекта, решение вопроса о необходимости принятия будущего закона и одобрении его основных положений.

Для работы над законопроектом комитеты создают рабочую группу из числа депутатов Государственной Думы – членов данного комитета. В Комитете по экологии в состав рабочих групп привлекаются также ученые – специалисты по профилю разрабатываемого законопроекта, представители соответствующих министерств и ведомств.

В состав рабочей группы также могут входить депутаты Государственной Думы, не являющиеся членами ответственного комитета, представители соответствующего субъекта права законодательной инициативы, а также представители органов государственной власти, других организаций, эксперты и специалисты.

Ответственный комитет, получив текст законопроекта (тексты законопроектов по одному и тому же вопросу), назначает докладчика из числа членов ответственного комитета.

Докладчик координирует деятельность членов рабочей группы, заинтересованных организаций и лиц, докладывает на заседании ответственного комитета о результатах подготовительной работы над текстом законопроекта.

Правовое управление Аппарата Государственной Думы проводит правовую экспертизу законопроекта и готовит заключение.

До принятия законопроекта в первом чтении субъект права законодательной инициативы, внесший законопроект, имеет право:

- по предложению ответственного комитета изменить текст законопроекта;
- отозвать внесенный им законопроект на основании письменного заявления.

При рассмотрении Государственной Думой законопроекта в первом чтении обсуждается его концепция, дается оценка соответствия основных положений законопроекта Конституции Российской Федерации, его актуальности и практической значимости.

ПОДГОТОВКА И ПРОВЕДЕНИЕ ВТОРОГО ЧТЕНИЯ

Задачей данного этапа является принятие текста законопроекта с учетом поправок к нему.

Поправки вносятся в ответственный комитет в виде изменения редакции статей, либо в виде дополнения законопроекта конкретными статьями, либо в виде предложений об исключении конкретных слов, пунктов, частей или статей законопроекта.

Поправки к законопроекту, принятому в первом чтении, вправе вносить субъекты права законодательной инициативы, указанные в статье 104 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

Ответственный комитет изучает и обобщает внесенные поправки.

Сгруппированные по статьям законопроекта поправки подлежат рассмотрению на заседании ответственного комитета, который может согласиться с поправками и включить их в текст законопроекта.

По поручению ответственного комитета Правовое управление Аппарата Государственной Думы осуществляет по статье 104 (часть 1) Конституции Российской Федерации правовую и лингвистическую экспертизу законопроекта и подготавливает заключение.

Ответственный за подготовку законопроекта комитет представляет для рассмотрения на пленарном заседании палаты рекомендации о принятии или об отклонении поправок. По окончании голосования по поправкам голосуется предложение о принятии законопроекта во втором чтении.

ПОДГОТОВКА И ПРОВЕДЕНИЕ ТРЕТЬЕГО ЧТЕНИЯ

На этом этапе устраняются возможные внутренние противоречия, устанавливаются правильные взаимосвязи статей и осуществляется редакционная правка текста законопроекта ввиду его изменения при втором чтении. Внесение в законопроект поправок и возвращение к его обсуждению на этом этапе не допускаются.

По итогам рассмотрения законопроекта на пленарном заседании Государственная Дума может решить: принять федеральный закон или в исключительных случаях по требованию депутатских объединений вернуть законопроект к процедуре второго чтения.

Таким образом, законодательная процедура обеспечивает возможность учета и согласования различных интересов и политических позиций при формировании законодательства Российской Федерации, а также необходимый баланс полномочий органов власти.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ АКТОВ, ВСТУПИВШИХ В ДЕЙСТВИЕ

1. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН “ОБ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЯХ”

Начало разработки – апрель 1994 г. Закон принят Государственной Думой 23 декабря 1994 г. Отклонен Президентом Российской Федерации 25 января 1995 г. Рассмотрен и принят Государственной Думой повторно 15 февраля 1995 г. Подписан Президентом 14 марта 1995 года.

В этом законе впервые дано определение особо охраняемым природным территориям:

“Особо охраняемые природные территории – участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ним, где располагаются природные комплексы и объекты, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые изъяты решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны”.

Особо охраняемые природные территории относятся к объектам общенационального достояния.

Федеральный закон регулирует отношения в области организации, охраны и использования особо охраняемых природных территорий в целях сохранения уникальных и типичных природных комплексов и объектов, достопримечательных природных образований, объектов растительного и животного мира, их генетического фонда, изучения естественных процессов в биосфере и контроля за изменением ее состояния, экологического воспитания населения.

С учетом особенностей режима особо охраняемых природных территорий и статуса находящихся на них природоохранных учреждений закон расширил перечень категорий указанных территорий в сравнении с ранее действующими нормами федерального законодательства, включив в него:

- государственные природные заповедники, в том числе биосферные;
- национальные парки;
- природные парки;
- государственные природные заказники;
- памятники природы;
- дендрологические парки и ботанические сады;
- лечебно-оздоровительные местности и курорты.

Впервые в законодательном акте Российской Федерации предусматривается право Правительства России, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления устанавливать и иные категории особо охраняемых природных территорий.

Законом предусмотрен ведение государственного кадастра особо охраняемых природных территорий, который включает в себя сведения о статусе этих территорий, об их географическом положении и границах, режиме особой охраны этих территорий, природопользователях, эколого-просветительской, научной, экономической, исторической и культурной ценности.

Кадастр ведется в целях оценки состояния природно-заповедного фонда, определения перспектив развития сети данных территорий, повышения эффективности государственного контроля за соблюдением соответствующего режима, а также учета данных территорий при планировании социально-экономического развития регионов.

Кадастр состоит из трех разделов, содержащих информацию об особо охраняемых природных территориях федерального, регионального и местного значения.

Законом предусмотрено участие граждан и юридических лиц в организации, охране и функционировании особо охраняемых природных территорий.

Специальные разделы закона посвящены:

- государственным природным заповедникам, являющимся, согласно закону, природоохранными, научно-исследовательскими и эколого-просветительскими учреждениями, имеющими цель. сохранение и изучение естественного хода природных процессов и явлений, генетического фонда растительного и животного мира, отдельных видов и сообществ растений и животных, типичных и уникальных экологических систем;
- национальным паркам, являющимся, согласно закону, природоохранными, научно-исследовательскими и эколого-просветительскими учреждениями, территории (акватории) которых включают в себя природные комплексы и объекты, имеющие особую экологическую, историческую и эстетическую ценность, и которые предназначены для использования в природоохранных, просветительских, научных и культурных целях и для регулируемого туризма;
- природным паркам, являющимся, согласно закону, природоохранными рекреационными учреждениями, находящимися в ведении субъектов Российской Федерации, территории (акватории) которых включают в себя природные комплексы и объекты, имеющие значительную экологическую и эстетическую ценность и предназначенные для использования в природоохранных, просветительских и рекреационных целях;
- государственным природным заказникам, являющимся, согласно закону, территориями (акваториями) имеющими особое значение для сохранения или восстановления природных комплексов или их компонентов и поддержания экологического баланса;
- памятникам природы, являющимся, согласно закону, уникальными, невозполнимыми, ценными в экологическом отношении природными комплексами, а также объектами естественного и искусственного происхождения;
- дендрологическим паркам и ботаническим садам, являющимся, согласно закону, природоохранными учреждениями, в задачи которых входит создание специальных коллекций растений в целях сохранения разнообразия и обогащения растительного мира, а также осуществление научной, учебной и просветительской деятельности;
- лечебно – оздоровительным местностям и курортам, являющимся, согласно закону, территориями (акваториями), пригодными для организации лечения и профилактики заболеваний, а также отдыха населения и обладающие природными лечебными ресурсами (минеральные воды, лечебные грязи, рапа лиманов и озер, лечебный климат, пляжи, части акваторий и внутренних морей, другие природные объекты и условия).

Законом определены задачи государственных природных заповедников и национальных парков, порядок образования государственных природных заповедников, национальных и природных парков, режим особой охраны всех особо охраняемых природных территорий, а также особенности правового положения государственных природных заповедников и национальных парков.

Законом регламентирована организация охраны особо охраняемых природных территорий, осуществляемая специальной государственной инспекцией.

Законом также определена ответственность за нарушение режима особо охраняемых природных территорий и порядок заключения международных договоров в области особо охраняемых природных территорий.

В России сегодня насчитывается 98 заповедников, общая площадь которых составляет полтора процента (1,55%) территории Российской Федерации. Первые заповедники были созданы еще в период первой мировой войны, а за последние годы создано еще 19 новых заповедников и расширены владения имеющихся 12-ти. В 1983 году появился первый в нашей стране национальный парк – сегодня их в России 33 и их площадь составляет 0,39% от площади Российской Федерации.

2. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН “ОБ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЕ”

Законом, существенно совершенствующим действующее экологическое право в России стал Федеральный закон "Об экологической экспертизе".

Начало разработки этого закона – апрель 1994 г. Государственной Думой закон принят 19 июля 1995 г. 22 августа 1995 г. закон отклонен Президентом РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ . После этого закон рассмотрен и принят Государственной Думой повторно в прежней редакции 18 октября 1995 г.

Одобен Советом Федерации 15 ноября 1995 г. Подписан Президентом РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 22 ноября 1995 г.

До выхода закона состояние правового регулирования отношений в сфере экологической экспертизы характеризовалось:

- определенной декларативностью требований к проведению экологической экспертизы;
- отсутствием норм прямого действия разграничивающих, конкретизирующих полномочия органов государственной власти, управления на различных уровнях и устанавливающих их взаимные обязанности и ответственность, а также права, обязанности и ответственность инициаторов хозяйственной и иной деятельности, права общественности и граждан;
- отсутствием законодательной конкретизации объектов экологической экспертизы; отсутствием законодательно закрепленных систематизированных принципов экологической экспертизы и норм, позволяющих их эффективно реализовать.

В результате этого хозяйственная и иная деятельность с позиций экологической безопасности и охраны окружающей природной среды продолжала оставаться малоуправляемой. Экологическая экспертиза по многим объектам не проводилась (проекты нормативных правовых актов, программ и т.д.) или ее проведение не обеспечивается необходимым объемом информации. Доказательством служит стабильно высокий уровень экологической опасности на территории практически всех регионов страны, что не позволяет обеспечить экологическую безопасность населения как конституционную гарантию. Это приводит не только к отрицательным экологическим последствиям, но и ощутимым экономическим потерям для государства и конкретных хозяйствующих субъектов.

До введения этого закона, в действующем законодательстве отсутствовали нормы, раскрывающие конституционные права субъектов Российской Федерации, взаимная ответственность органов власти и управления на различных уровнях в сфере экологической экспертизы, механизм обеспечивающий совместное ведение этих вопросов как в Российской Федерации, так и субъектами Российской Федерации практически отсутствовали. Очевидно, что эти нормы должны были быть установлены именно на уровне закона, а не подзаконных актов. При этом, учитывая общность проблем в сфере экологической экспертизы для субъектов Российской Федерации, необходимость координации законодательной деятельности, целесообразно было вначале принять именно соответствующий федеральный закон, предполагая его развитие в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации.

Убедительный довод о существовавшей недостаточности законодательной базы государственной экологической экспертизы в Российской Федерации – самостоятельное регулирование этой сферы органами государственной власти субъектов Российской Федерации (например, Архангельской области, Башкортостана, Чувашии).

С учетом вышеизложенного исходными позициями при разработке этого закона были следующие.

1. Предотвращение экологического кризиса невозможно в отсутствие норм прямого действия в сфере экологической экспертизы.
2. Все виды деятельности, экологические последствия которых связаны с прямым или косвенным воздействием на окружающую природную среду должны проходить проверку на соответствие экологическим требованиям.
3. Различные виды государственных экспертиз не должны входить в какую-либо зависимость друг от друга.
4. В целях координации эколого-экспертной деятельности на всех государственных уровнях нормы, регулирующие отношения в сфере экологической экспертизы, должны устанавливаться в федеральном законе.

Для обеспечения выполнения основной цели экологической экспертизы в законе реализованы следующие принципы:

- обязательность проведения экологической экспертизы;

- презумпция потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности;
- гласность, участие общественности, учет общественного мнения;
- комплексность оценки воздействия и последствий намечаемой деятельности на экосистемы, и учет требований экологической безопасности;
- достоверность информации, используемой для проведения экологической экспертизы;
- обеспечение научной обоснованности и объективности выводов экологической экспертизы.

В законе в сфере экологической экспертизы разграничиваются полномочия Российской Федерации и ее субъектов, федеральных органов власти и управления, органов местного самоуправления, федерального и территориальных специально уполномоченных государственных органов; учитывается специфика взаимодействия органов власти и управления на различных уровнях; реализуются интересы граждан в сфере экологической экспертизы; формулируются механизмы контроля и надзора за реализацией решений по экспертируемым проектам хозяйственной и иной деятельности.

Федеральный закон "Об экологической экспертизе" представляет исключительную важность для урегулирования отношений в сфере экологической экспертизы между федеральными органами власти и управления, органами власти и управления субъектов Российской Федерации. Он создает возможность реально решать проблемы экологической безопасности, предотвращать негативные для человека и окружающей природной среды последствия воздействия на нее хозяйственной и иной деятельности. В целом закон является одним из основных факторов обеспечения конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду.

Существенным моментом является то, что этот закон лишает хозяйствующих субъектов возможности беспрепятственно и бесконтрольно реализовывать экологически опасные проекты в угоду узковедомственным и сиюминутным экономическим интересам, мешает привычно игнорировать конституционные права граждан на охрану здоровья, санитарно-эпидемиологическое благополучие и благоприятную окружающую среду.

Экологическая экспертиза в России на сегодняшний день является единственной узаконенной превентивной мерой, способной не допустить строительство объектов, реализацию программ, нормативных актов, иных решений в ущерб экологической безопасности и следовательно в ущерб правам граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду. Это предопределяет исключительную роль Федерального закона "Об экологической экспертизе".

Доказательством актуальности и практической значимости этого закона служит тот факт, что на его основе в 1996 году Межпарламентской Ассамблеей (МПА) государств – участников СНГ единогласно принят одноименный модельный законодательный акт. Характерно, что за короткое время аналогичные национальные законы приняты уже в пяти государствах СНГ.

Республика Молдова даже развила положения российского закона, применив международный опыт, разработала и приняла закон "Об экологической экспертизе и оценке воздействия на окружающую среду".

Положительная роль Федерального Закона при решении проблем обеспечения экологической безопасности неоднократно отмечалась на многочисленных экологических конференциях, на 2-х экологических съездах и, что особенно важно, на 1-м Всероссийском совещании по борьбе с экологическими правонарушениями, организованном и проведенном под эгидой Администрации Президента Российской Федерации.

Практика применения Федерального закона "Об экологической экспертизе" показала его жизнеспособность буквально с первых дней его введения в действие.

Положительное значение этого закона, его конструктивность и действенность подтверждена также широким кругом профессионалов, практиков, ученых, юристов и экологов, органов, осуществляющих управление в данной области, соответствующими государственными органами, а также многими общественными организациями федерального и регионального уровня.

Закон "Об экологической экспертизе" является одним из основных базовых документов, позволяющим реально защищать экологические права российских граждан.

Несмотря на то, что вышеназванный закон принят около 2-х лет тому назад, предпринимаются активные попытки его ревизии. Четко просматривается намерение – лишить экологическую экспертизу ее барьерного значения.

“Ревизионисты” пытаются свести функции экологической экспертизы до процедуры, которую можно считать не более чем экологическим консультированием.

Предлагается кардинальное изменение сформированной в соответствии с законодательством Российской Федерации и мировой практикой, устойчиво функционирующую системы эколого-экспертной деятельности, аннулирование эффективного механизма выполнения основной задачи экологической экспертизы – предотвращение деятельности, несовместимой с требованиями экологической безопасности и с обеспечением конституционных прав граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду.

В результате, будет практически невозможно предотвратить такую деятельность Правительства, как например строительство высокоскоростной магистрали Санкт-Петербург – Москва, перевод лесных земель, занятых лесами 1-й группы, в нелесные для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и пользованием лесным фондом без положительного заключения государственной экологической экспертизы, или – утверждение Правительством федеральных целевых программ, при реализации которых может быть оказано воздействие на окружающую природную среду, таких как “Топливо и энергия”, “Уничтожение запасов химического оружия в Российской Федерации” и др.

А такая практика, к сожалению, имеет место – без положительного заключения государственной экологической экспертизы начато строительство высокоскоростной магистрали Санкт-Петербург – Москва, Правительством РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ежегодно переводится из лесных земель в нелесные по несколько десятков тысяч гектар, точно также утверждается большинство федеральных целевых программ.

Ни депутатские запросы, ни обращения, ни открытые письма к Президенту, Правительству, Генеральному Прокурору России не могут изменить ситуацию.

Наличие вышеуказанных норм в действующем законе “Об экологической экспертизе” позволило при поддержке граждан и общественных организаций подготовить и выиграть иск в Верховном Суде РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ об отмене двенадцати соответствующих постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации за 1996 год.

3. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН “О РАДИАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НАСЕЛЕНИЯ”

Законопроект внесен Правительством Российской Федерации 7 июля 1994 г. Государственной Думой законопроект принят 17 мая 1995 г., одобрен Советом Федерации 15 июня 1995 г. и отклонен Президентом РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 3 июля 1995 г.

21 июля 1995 г. законопроект принят Государственной Думой с учетом замечаний Президента РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. Снова отклонен Президентом РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 25 августа 1995 г. с новыми замечаниями.

5 декабря 1995 г. законопроект принят Государственной Думой с учетом новых замечаний Президента РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.

Подписан Президентом РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 9 января 1996 г.

До принятия данного Федерального закона ни в одном законодательном акте не были определены правовые основы обеспечения радиационной безопасности населения в целях охраны его здоровья.

Законом предусмотрено, что основными принципами обеспечения радиационной безопасности являются:

- принцип нормирования – непревышение допустимых пределов индивидуальных доз облучения граждан от всех источников ионизирующего излучения;
- принцип обоснования – запрещение всех видов деятельности по использованию источников ионизирующего излучения, при которых полученная для человека и общества польза не пре-

вышает риск возможного вреда, причиненного дополнительным к естественному радиационному фону облучением;

– принцип оптимизации – поддержание на возможно низком и достижимом уровне с учетом экономических и социальных факторов индивидуальных доз облучения и числа облучаемых лиц при использовании любого источника ионизирующего излучения.

Федеральный закон определяет, что при радиационной аварии система радиационной безопасности населения основывается на следующих принципах:

– предполагаемые мероприятия по ликвидации последствий радиационной аварии должны приносить больше пользы, чем вреда;

– виды и масштаб деятельности по ликвидации последствий радиационной аварии должны быть реализованы таким образом, чтобы польза от снижения дозы ионизирующего излучения, за исключением вреда, причиненного указанной деятельностью, была максимальной.

Законом обусловлено, что радиационная безопасность должна быть обеспечена:

– проведением комплекса мер правового, организационного, инженерно-технического, санитарно-гигиенического, медико-профилактического, воспитательного и образовательного характера;

– осуществлением органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями, другими юридическими лицами и гражданами мероприятий по соблюдению правил, норм и нормативов в области радиационной безопасности;

– информированием населения о радиационной обстановке и мерах по обеспечению радиационной безопасности;

– обучением населения в области обеспечения радиационной безопасности.

Законом разработана система государственного управления в области обеспечения радиационной безопасности, включающая принципы государственного надзора и контроля за ее обеспечением, систему органов исполнительной власти, государственные программы, государственное нормирование, лицензирование деятельности, производственный и общественный контроль.

Разработаны общие требования к обеспечению радиационной безопасности, содержащие показатели ее оценки, требования к ее обеспечению при обращении с источниками ионизирующего излучения, контроль и учет индивидуальных доз облучения, а также следующие принципы обеспечения радиационной безопасности:

– при воздействии природных радионуклидов;

– при производстве пищевых продуктов и при потреблении питьевой воды;

– при проведении медицинских рентгенорадиологических процедур.

Особо оговорены принципы обеспечения радиационной безопасности при радиационной аварии, предусматривающие:

– защиту населения и персонала организаций, в которых возможное возникновение радиационных аварий;

– обязанности организаций, осуществляющих деятельность с использованием источников ионизирующего излучения;

– планируемое повышение облучения граждан, привлекаемых для ликвидации последствий радиационной аварии.

Кроме того, законом определены права и обязанности граждан и общественных объединений в области обеспечения радиационной безопасности, содержащие права на получение информации, на социальную защиту, на возмещение вреда, причиненного здоровью и жизни.

Определена также мера ответственности за невыполнение требований к обеспечению радиационной безопасности.

4. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

“О БЕЗОПАСНОМ ОБРАЩЕНИИ С ПЕСТИЦИДАМИ И АГРОХИМИКАТАМИ”

Начало разработки законопроекта – 15 мая 1995 г.

Принят Государственной Думой 13 июня 1996 г., но отклонен Советом Федерации 26 июня 1996 г.

12 июля 1997 г. законопроект принят Государственной Думой в прежней редакции, но отклонен Президентом РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 29 июля 1996 г.

18 октября 1997 г. принято Постановление Государственной Думы о создании согласительной комиссии.

24 июня 1997 г. законопроект принят Государственной Думой. Совет Федерации одобрил законопроект без рассмотрения.

Подписан Президентом РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 18 июля 1997 г.

Пестициды и агрохимикаты с одной стороны являются необходимым технологическим элементом современного сельскохозяйственного производства, а с другой опасны для человека и окружающей природной среды, как ксенобиотики, обладающие высокой биологической активностью и направленной токсичностью.

Закон устанавливает правовые основы обеспечения безопасного обращения с пестицидами, в том числе с их действующими веществами, а также с агрохимикатами в целях охраны здоровья людей и окружающей природной среды.

Закон регулирует вопросы государственного управления, надзора и контроля за безопасным обращением пестицидов и агрохимикатов, включающие их регистрационные испытания, экспертизу регистрационных испытаний и ее принципы, государственную регистрацию пестицидов и агрохимикатов, лицензирование деятельности в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами, стандартизацию и сертификацию пестицидов и агрохимикатов.

Закон определяет общие требования к безопасному обращению с пестицидами и агрохимикатами, содержащие требования к :

- разработке новых пестицидов и агрохимикатов;
- информации о безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами;
- производству, хранению, транспортировке, применению, реализации пестицидов и агрохимикатов, их ввозу и вывозу;
- обезвреживанию, утилизации, уничтожению и захоронению пришедших в негодность и (или) запрещенных к применению пестицидов и агрохимикатов, тары из под них.

Закон определяет права и обязанности сторон при обращении пестицидов и агрохимикатов; ответственность юридических и физических лиц за нарушение правил обращения пестицидов и агрохимикатов; выполнение принципов международного права в этой области.

Закон определяет также правовое регулирование в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами, их оборотоспособность.

5. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН "ОБ ОТХОДАХ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ"

Начало разработки законопроекта – 21 ноября 1995 г.

Принят Государственной Думой 24 июня 1997 г., но отклонен Советом Федерации 4 июля 1997 г.

Принят Государственной Думой в ранее принятой редакции 19 сентября 1997 г., но отклонен Президентом РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 5 октября 1997 г. с замечаниями. В связи с этим, Постановлением Государственной Думы 10 декабря 1997 г. была создана согласительная комиссия.

Доработанный согласительной комиссией вариант законопроекта принят Государственной Думой 22 мая 1998 г. и одобрен Советом Федерации 10 июня 1998 года. Подписан Президентом 24 июня 1998 г.

Закон призван обеспечивать предотвращение отрицательного воздействия отходов на здоровье человека и окружающую среду, а также максимальное вовлечение их в хозяйственный оборот в качестве дополнительного источника сырья.

Целью разработки данного закона являлось создание в Российской Федерации правовой основы, обеспечивающей:

- охрану окружающей среды и здоровья человека;
- сокращение количества отходов, образующихся при производстве продукции;
- вовлечение образующихся и накопленных отходов производства в хозяйственный оборот путем их переработки в целях получения различных видов продукции;
- разработку накопленных в предшествующие годы отходов как техногенных месторождений;
- уменьшение количества отходов производства и потребления, размещаемых в окружающей среде с целью складирования и захоронения.

Актуальность разработки проекта федерального закона "Об отходах производства и потребления" была обусловлена отсутствием в России нормативных правовых актов достаточно высокой правовой силы, отвечающих требованиям Конституции Российской Федерации, Закона Российской Федерации "Об охране окружающей природной среды" и в полной мере регулирующих процесс образования, сбора, накопления, транспортировки, использования, хранения и захоронения отходов производства и потребления.

Закон Российской Федерации "Об охране окружающей природной среды" регулирует общие вопросы обращения с отходами. Кроме того, Базельская конвенция "О контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением" (ратифицированная Федеральным Собранием 25 ноября 1994 г.), предполагает функционирование национального законодательства, которое должно содержать ряд природоохранных требований, в т.ч. касающихся экспорта, импорта и транзита опасных отходов, которые не отрегулированы в законодательстве Российской Федерации.

Ведомственные нормативно-методические документы, охватывающие отдельные этапы обращения с отходами, устарели и требуют переработки с учетом современных природоохранных требований.

Федеральный закон "Об отходах производства и потребления" устанавливает основы государственного управления отходами производства и потребления, экологические требования и экологический контроль при обращении с отходами, экономическое регулирование в области обращения с отходами.

Закон предусматривает комплексный подход к регулированию общественных отношений по обращению с отходами: в сферу регулирования включаются все отходы производства и потребления, обращение с которыми не урегулировано другими законами; регулируются все стадии обращения с отходами – при их образовании, сборе, транспортировании, переработке, использовании, хранении, обезвреживании и захоронении. В самостоятельный раздел выделены требования по обращению с опасными отходами производства и потребления.

Впервые в законодательстве России вводятся положения о праве собственности на отходы производства и потребления, об ответственности в области обращения с отходами, об установлении экологического размещения отходов, о регламентации трансграничной транспортировки отходов, о введении государственного кадастра отходов и другие.

Закон предусматривает комплекс требований, обеспечивающих охрану окружающей среды и здоровья людей в процессе обращения с отходами, экономический механизм в данной сфере, включая стимулы в повышению заинтересованности в использовании отходов.

Федеральный закон "Об отходах производства и потребления" охватывает сферу правового регулирования природоохранной деятельности в области обращения с отходами, закрепляет основные правовые отношения в области обращения с отходами, сложившиеся в российской Федерации, определяет государственную политику в области обращения с отходами на перспективу, и может рассматриваться как закон, направленный на дальнейшее развитие Закона Российской Федерации "Об охране окружающей природной среды" в части, касающейся отходов производства и потребления.

На территории Российской Федерации в отвалах, полигонах, хранилищах и несанкционированных свалках накоплено около 80 млрд. тонн твердых отходов производства и потребления, из них 1,6 млрд. тонн токсичных промышленных отходов. В 1997 году в промышленности образовалось 84 млн.т токсичных отходов, при этом использовано в собственном производстве 51 млн.т или 61 процент и полностью обезврежено 2 млн. т или 2 процента. Отходы, не подлежащие использованию, направляются на хранение и захоронение, что увеличивает антропогенную нагрузку и опасность для окружающей природной среды.

Под складирование отходов занято более 250 тыс. га земельной площади. В связи с недостаточным количеством полигонов для складирования и захоронения отходов широко распространена практика вывоза отходов в места неорганизованного складирования, что представляет особую опасность для окружающей среды.

Обращение с этими отходами создает серьезную экологическую проблему в России. До настоящего времени в стране нет ни одного предприятия (полигона) по обезвреживанию и захоронению опасных отходов, полностью отвечающего современным требованиям, не выпускается оборудование, предназначенной для этих целей.

6. ЗАКОНОПРОЕКТ “О ГИДРОМЕТЕОРОЛОГИЧЕСКОЙ СЛУЖБЕ”

Разработка законопроекта начата 5 октября 1995 г., 23 апреля 1997 г. законопроект принят Государственной Думой, но отклонен Советом Федерации 14 мая 1997 г., 4 июня 1997 года создана согласительная комиссия по доработке законопроекта.

В редакции согласительной комиссии законопроект принят Государственной Думой 21 января 1998 г. и 19 февраля 1998 г. – получил одобрение Совета Федерации.

Отклонен Президентом РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ с замечаниями 4 марта 1998 г.

Принят Государственной Думой 3 июля 1998 г.

Одобрен Советом Федерации 9 июля 1998 г.

Вступил в действие 19 июля 1998 г.

Необходимость разработки данного законопроекта была обусловлена отсутствием законодательной базы отношений, возникающих при производстве наблюдений, сбора, обработки и распространении гидрометеорологической информации о загрязнении окружающей природной среды в новых правовых и социально-экономических условиях.

До тех пор, пока в этой области деятельность осуществляли только предприятия, организации и учреждения нашей страны с единой государственной формой собственности, а их отношения надежно регулировались правовыми актами на уровне постановлений Правительства и ведомственными положениями, потребности в таком законодательном акте не было.

В настоящее время в данной области деятельности растет активность и численность частных организаций и фирм, иностранных и смешанных компаний. При этом, наибольший интерес проявляется ими к работам, связанным с производством информационной продукции на основе данных государственной сети наблюдений за состоянием окружающей природной среды и обеспечением ею пользователей, т.е. к потенциально наиболее доходным видам деятельности.

В условиях рыночной экономики информация и информационная продукция становятся товаром, и в этих условиях старая модель регулирования отношений оказывается недееспособной по многим направлениям. Прежде всего, она не обеспечивает накопление и ведение государственных информационных ресурсов в области гидрометеорологии и мониторинга загрязнения окружающей природной среды, защиту прав собственника информации. Российский государственный фонд данных о состоянии загрязнения окружающей природной среды является достоянием государства, и оно должно законодательно регулировать вопросы его создания, ведения и распоряжения информационными ресурсами.

Не определен механизм реализации государственного надзора за деятельностью в новых условиях. В результате пользователь практически не защищен от некачественной и недостаточной информации. Поскольку информация находится в различных формах собственности, необходима законодательная основа для реализации конституционных прав граждан России на информацию о состоянии окружающей природной среды.

Недостаточный уровень правового регулирования приводит также к дублированию ряда работ и, в конечном счете, ведет к увеличению затрат на этот раздел государственной деятельности.

В основу законопроекта положены следующие концептуальные положения:

- определение общих для Российской Федерации организационных и правовых норм деятельности в гидрометеорологической службе, направленных на создание адекватных условий для функционирования гидрометеорологической службы как единой организационно-технической системы, обеспечивающей эффективное использование гражданами, отраслями экономики, органами обороны и управления страны данных и информации о текущем и ожидаемом состоянии окружающей природной среды и ее загрязнении, а также их накопление и сохранение;
- создание правовой основы устойчивого функционирования гидрометеорологической службы, которая в соответствии со статьей 71¹Р Конституции Российской Федерации находится в ведении Российской Федерации;
- обеспечение конституционного права юридических и физических лиц на получение гидрометеорологической информации и информации о загрязнении окружающей природной среды, установление обязанностей по представлению информации ее производителями, действующими на территории России. в организации и учреждения, осуществляющие формирование и ведение государственных информационных ресурсов в этой области.

Целями законопроекта являются:

- создание законодательно базы отношений, возникающих при производстве наблюдений, сбора, обработки и распространении гидрометеорологической информации и информации о загрязнении окружающей природной среды в новых правовых и социально-экономических условиях;
- защита потребителей от некачественной и недостоверной информации, а также более полное удовлетворение потребности отраслей экономики, обороны страны и населения в гидрометеорологической информации и информации о загрязнении окружающей природной среды.

Основные задачи законопроекта следующие:

- определение общих для Российской Федерации организационных и правовых норм деятельности в метеорологической службе, направленных на создание адекватных условий для функционирования метеорологической службы как единой организационно-технической системы;
- создание правовой основы отношений физических лиц, а также юридических лиц, независимо от их организационно-правовой формы и ведомственной принадлежности, при осуществлении деятельности в гидрометеорологической службе на территории Российской Федерации;
- обеспечение конституционного права юридических лиц на получение гидрометеорологической информации и информации о загрязнении природной среды.

Закон призван обеспечить функционирование метеорологической службы на принципах комплексности, глобальности и непрерывности наблюдений за состоянием и загрязнением окружающей природной среды, единства технологических процессов получения, сбора, анализа обобщения, хранения и распространения информации о состоянии окружающей природной среды и ее загрязнении на всей территории России.

Законопроект устанавливает правовые основы отношений при осуществлении деятельности в области гидрометеорологической службы в Российской Федерации. Он направлен на создание условий для удовлетворения потребностей государства, юридических и физических лиц в гидрометеорологической, геофизической информации и информации о состоянии и загрязнении окружающей природной среды.

Законопроект предусматривает введение разрешительного права на осуществление деятельности в метеорологической службе на территории России физическим и юридическим лицам независимо от их организационной и правовой формы, в том числе иностранным гражданам, на основе лицензий.

Законодательно определяется механизм осуществления конституционного права юридических и физических лиц на получение гидрометеорологической информации и информации о загрязнении окружающей природной среды, через установление обязанности представления этой информации ее производителями в организации и учреждения, осуществляющие формирование и ведение государственных информационных ресурсов в области гидрометеорологии и мониторинга загрязнения окру-

жающей природной среды; ответственность за противоправные действия или бездействие, задержку или непередачу предупреждений об опасных явлениях, снос или повреждение пунктов государственной наблюдательной сети.

Законопроект предусматривает полномочия органов государственной власти, федеральных органов исполнительной власти в метеорологической службе, предусматривается определение специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти для выполнения исполнительных, распорядительных, разрешительных, контрольных, надзорных и иных функций государственной управления деятельностью в гидрометеорологической службе.

Законопроектом устанавливается, что финансирование деятельности с гидрометеорологической службе осуществляется как за счет бюджетных ассигнований, так и средств внебюджетных фондов, физических лиц и других источников.

В результате принятия законопроекта повысятся возможности к технологической и организационной интеграции в международные гидрометеорологические системы и системы мониторинга окружающей природной среды, к информационному взаимодействию с национальными гидрометеорологическими службами развитых стран на современном техническом уровне.

Закон позволит более полно удовлетворить потребности отраслей экономики, обороны страны и населения в гидрометеорологической информации и информации о состоянии окружающей природной среды и ее загрязнении, а также защитить потребителей от некачественной и недостоверной информации.

Социально-экономические последствия реализации закона проявятся в повышении эффективности использования погодно-климатических данных, сведений о текущем и ожидаемом состоянии окружающей природной среды различными государственными и частными предприятиями, фермерскими хозяйствами, а также в привлечении иностранных и частных инвестиций в метеорологическую службу.

Законопроектом предусматривается снижение социальной напряженности в обществе благодаря большей осведомленности всех социальных групп населения России о состоянии окружающей природной среды, исключению случаев сокрытия информации об опасных и чрезвычайных явлениях природного и антропогенного характера и, соответственно, уменьшению ущерба, наносимого ими.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АКТОВ, РАЗРАБОТАННЫХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМОЙ, НО ОТКЛОНЕННЫХ СОВЕТОМ ФЕДЕРАЦИИ ИЛИ ПРЕЗИДЕНТОМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕ- РАЦИИ

1. ЗАКОНОПРОЕКТ "ОБ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ"

Начало разработки законопроекта – 28 апреля 1994 г.

Принят Государственной Думой 17 ноября 1995 г., Советом Федерации не рассматривался. Отклонен Президентом РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 21 декабря 1995 г., Государственной Думой 3 апреля 1996 г. создана согласительная комиссия.

Важным законопроектом, обеспечивающим конституционное право граждан на благоприятную окружающую среду является законопроект "Об экологической безопасности". Основная цель этого законопроекта – придание правового статуса общественным отношениям в области обеспечения экологической безопасности на территории России, предусматривающего их упорядочение и практическое соблюдение юридических норм и предписаний всеми субъектами права, независимо от форм их организации и собственности.

Этот закон станет одним из важнейших инструментов обеспечения экологической безопасности, что принципиально важно при переходе страны на модель устойчивого развития.

В основе принятого Федеральным Собранием Российской Федерации законопроекта "Об экологической безопасности" лежат следующие принципы:

- экологическая безопасность – составная часть безопасности граждан России, национальной безопасности Российской Федерации и безопасности мирового сообщества, имеющая приоритет при планировании и осуществлении любой деятельности, любых субъектов экологической опасности при любых формах собственности;
- реализация прав человека, последующих поколений людей на экологическую безопасность и обеспечение государственных гарантий, связанных с этими правами, приоритет этих прав перед правами юридических лиц и государственных организаций;
- согласованность и единство политики в области обеспечения экологической безопасности на различных уровнях управления в границах Российской Федерации и ее экономической зоны; квалификация действий, ведущих к возникновению чрезвычайных экологических ситуаций как государственного преступления;
- сохранение способности биосферы, ее компонентов обеспечивать свою устойчивость на глобальном и региональном уровнях;
- презумпция потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности;
- разрешительный порядок осуществления производственной или другой деятельности, в том числе направленной на изъятие природных ресурсов, способной создать угрозу экологической безопасности населения и природной среды;
- системность в обеспечении экологической безопасности, предусматривающая охват всех субъектов экологической опасности, всех видов природных ресурсов и источников воздействия на природную среду;
- непрерывность управления по обеспечению экологической безопасности и его соответствие масштабу и характеру экологической опасности;
- приоритетность мероприятий по восстановлению природной среды в зонах чрезвычайных экологических ситуаций со стороны органов власти и управления всех уровней; – ответственности предприятий и организаций независимо от форм собственности за финансовое и материально-техническое обеспечение экологической безопасности своей деятельности;
- обязательность полной компенсации нанесенного ущерба со стороны виновника возникновения и (или) развития экологически опасной ситуации.

Принятие Закона "Об экологической безопасности" позволило бы впервые в России, хотя и с запозданием, создать систему правовых норм, обеспечивающих это направление национальной безопасности.

Однако его принятие постоянно торпедируется президентскими структурами, и чем дальше, тем меньше остается надежд на положительное рассмотрение этого вопроса.

2. ЗАКОНОПРОЕКТ "ОБ ОБРАЩЕНИИ С РАДИОАКТИВНЫМИ ОТХОДАМИ"

Разработка законопроекта начата 24 марта 1994 г.

Законопроект одобрен Государственной Думой 17 мая 1995 г., но отклонен Советом Федерации 25 мая 1995 г.

221 июля 1995 г. законопроект принят Государственной Думой повторно в редакции согласованной с Советом Федерации.

Отклонен Президентом РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 15 август 1995 г.

24 ноября 1995 года принят Государственной Думой с учетом замечаний Президента РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. Советом Федерации не рассматривался, но повторно отклонен Президентом РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 27 декабря 1995 г.

12 апреля 1996 г. законопроект не принят Государственной Думой в редакции с учетом замечаний Президента РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.

16 мая 1997 г. создана комиссия по доработке законопроекта.

Законопроект устанавливает правовые основы деятельности при обращении с радиоактивными отходами, определяет систему сбора транспортировки, переработки, хранения и захоронения радиоактивных отходов и направлен на предотвращение вредного воздействия радиоактивных отходов на человека и окружающую среду.

Целью настоящего законопроекта является:

- определение принципов государственного управления в области обращения с радиоактивными отходами;
- определение основ экономической деятельности в области обращения с радиоактивными отходами;
- установление для граждан Российской Федерации права на социальную защиту, а также право на компенсацию в случае причинения ущерба их здоровью при обращении с радиоактивными отходами;
- определение основных направлений международного сотрудничества в области обращения с радиоактивными отходами.

Согласно законопроекту государственное управление включает:

- государственную систему в области обращения с радиоактивными отходами;
- государственное нормирование;
- государственную экологическую экспертизу предпроектной и проектной документации объектов эксплуатирующей и специализированной организации;
- государственное лицензирование в области обращения с радиоактивными отходами.

Установленные законопроектом основы экономической деятельности в области обращения с радиоактивными отходами определяют:

- право собственности на земельные участки и участки недр, используемые для захоронения радиоактивных отходов;
- правила предоставления участков недр и отвод земельных участков для размещения хранилища;
- особенности разработки объектов эксплуатирующей и специализированной организации;
- необходимость заключения договоров об обращении с радиоактивными отходами и о мерах социальной защиты населения;
- условия транспортирования, хранения и захоронения радиоактивных отходов;

- условия контроля за состоянием окружающей среды и радиационного контроля;
- обязательность предоставления информации в области обращения с радиоактивными отходами органам государственной власти, органам государственного регулирования, федеральным органам в области охраны окружающей природной среды, федеральному органу по обращению с радиоактивными отходами и его территориальным органам, общественным объединениям, средствам массовой информации и населению.

Специальный раздел законопроекта посвящен требованиям обеспечения безопасности при обращении с радиоактивными отходами.

Особое внимание в законопроекте уделено социальной защите граждан.

3. ЗАКОНОПРОЕКТ “О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКЕ В ОБЛАСТИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ”

Разработка законопроекта начата 19 января 1995 г.

Принят Государственной Думой 22 ноября 1995 г., но 9 декабря 1995 г. отклонен Советом Федерации.

7 июня 1996 года создана согласительная комиссия.

25 апреля 1997 года законопроект принят Государственной Думой в редакции согласительной комиссии, но 14 мая 1997 г. отклонен Советом Федерации.

24 октября 1997 г. снова создана согласительная комиссия.

Законопроект обеспечивает создание правовой основы для разработки и осуществления государственной политики в области экологического образования и условия ее реализации.

Экологическое образование является основой основ при обеспечении охраны окружающей среды, т.к. воспитание экологической культуры населения – основа экологической безопасности страны.

Оно призвано обеспечить формирование экологической культуры и экологического сознания граждан и основано на полной осведомленности и осознании каждым гражданином России, независимо от возраста и социального положения, причин, приводящих к тем или иным ситуациям, чреватых экологическими катастрофами, а также мер их предотвращения, недопущения и ликвидации.

Экологическая культура, как часть общей культуры станет реальностью лишь в результате всеобщего экологического образования граждан всех возрастов.

Осуществление конституционных прав человека и гражданина в Российской Федерации на благоприятную окружающую среду и конституционной обязанности каждого по сохранению природы и окружающей среды в целях обеспечения экологической безопасности как важнейшей государственной задачи страны требуют высокой экологической культуры граждан, достигаемой в процессе непрерывного экологического образования.

Функционирование системы непрерывного экологического образования в Российской Федерации осуществляется в соответствии с законодательством об образовании на основе реализации государственной политики в области экологического образования и определяется данным законопроектом.

Законопроектом определено, что к основным принципам государственной политики в области экологического образования относятся:

- гарантия возможности получения каждым необходимого минимума экологического образования;
- обязательность, непрерывность и всеобщность экологического образования;

- направленность на решение практических задач по сохранению и восстановлению окружающей природной среды, ресурсосберегающему природопользованию;
- доступность и гласность;
- согласованность действий органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, заинтересованных общественных объединений и граждан.

Законопроектом определены права организаций, заинтересованных общественных объединений и граждан в экологическом образовании, условия координации деятельности по экологическому образованию, необходимость разработки государственных образовательных стандартов, условия финансирования экологического образования и принципы международного сотрудничества в области экологического образования.

4. ЗАКОНОПРОЕКТ "ОБ ОХРАНЕ ОЗЕРА БАЙКАЛ"

Разработка законопроекта начата 10 октября 1994 г.

Принят Государственной Думой 24 июня 1997 г., одобрен Советом Федерации 4 июля 1997 г., но отклонен Президентом **РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ** с замечаниями.

3 октября 1997 г. принят Государственной Думой в прежней редакции, но отклонен Советом Федерации 15 октября 1997 г.

22 октября 1997 г. направлено письмо Председателя Государственной Думы Председателю Совету Федерации с предложением повторно рассмотреть этот законопроект, на которое получен ответ Строева Е.С. о невозможности повторного рассмотрения.

19 февраля 1998 г. было принято решение Комитета по экологии – продолжить работу над законопроектом: доработать и внести на рассмотрение в первом чтении.

Законопроект регулирует правовые, экономические и организационные основы деятельности, направленной на сохранение экологической системы озера Байкал, природного ландшафта его водно-охранной зоны и водосборного бассейна в пределах Российской Федерации, в том числе прилегающих к озеру Байкал особо охраняемых природных территорий, а также территории вне водосборного бассейна, прилегающей к озеру Байкал на расстоянии до 200 километров на запад и северо-запад.

Законопроект регулирует порядок природопользования, определяющий:

- виды деятельности, запрещенные в центральной и буферной зонах, а также в зоне атмосферного влияния;
- водный режим озера Байкал;
- порядок изъятия байкальских омуля, нерпы и других редких видов животных и растений;
- территории традиционного природопользования;
- лицензирование сбора на территории центральной зоны зоологических и ботанических коллекций, минералогических, палеонтологических коллекционных материалов;
- особенности землепользования в центральной и буферной зоне;
- особенности лесопользования в центральной и буферной зоне;
- особенности недропользования в Байкальском регионе;
- правила организации туризма и отдыха в центральной и буферной зонах;
- компенсацию за ограничения на природопользование, хозяйственную и иную деятельность в Байкальском регионе.

Законопроект определяет порядок нормирования допустимых воздействий на экологическую систему озера Байкал и нормативы допустимых объемов сбросов и выбросов вредных веществ, размещения твердых отходов, опасных для экологической системы озера Байкал.

Механизм реализации закона устанавливает:

- порядок ландшафтного планирования на территории Байкальского региона;
- обязательность экологической паспортизации хозяйствующих объектов Байкальского региона;
- порядок репрофилирования, приостановления деятельности или ликвидации экологически опасных хозяйствующих объектов;
- порядок контроля за сбросами, выбросами загрязняющих веществ и размещением твердых отходов;
- порядок проведения мониторинга экологической системы озера Байкал;
- порядок финансирования деятельности по охране озера Байкал;
- порядок лицензирования деятельности по использованию и экспорту природных ресурсов озера Байкал.

Законопроект определяет также принципы международного сотрудничества в области охраны озера Байкал.

Озеро Байкал – сложнейшая экологическая система, живущая свыше 20 миллионов лет по своим законам, хранящая в своих донных отложениях всю историю последнего этапа Земли.

В настоящее время известно более 2000 видов и разновидностей животного и растительного мира, 84% которых эндемичные виды, т.е. нигде в мире, кроме озера Байкал не встречающиеся.

За сравнительно короткий период в Байкальском регионе были введены предприятия по добыче и переработке минерального сырья, переработке минерального сырья, переработке продукции сельского хозяйства и древесины, энергетики и машиностроения, а также Байкальский целлюлозно-бумажный комбинат и селенгинский целлюлозно-картонный комбинаты, расширились старые и появились новые города.

Освоение богатейших природных ресурсов в Байкальском регионе, безоглядная индустриализация края и строительства каскада ГЭС на Ангаре привели к серьезным изменениям экосистемы озера, появились признаки его деградации: вместо эндемичных видов начали появляться менее требовательные к чистоте водоема организмы новых видов животного и растительного мира, возникла опасность эвтрофикации озера (накопление в воде биогенных элементов), по крайней мере, в его южной котловине.

Многолетние исследования, проводимые многими учеными, подтверждают, что в настоящее время в Байкале создалась такая обстановка, при которой дальнейшее загрязнение озера промышленными стоками приведет к необратимым процессам в его экосистеме.

Ежедневно продолжается сброс так называемых очищенных промышленных стоков, совершенно не пригодных для жизни эндемичных байкальских организмов.

5. ЗАКОНОПРОЕКТ “ОБ ОХРАНЕ АТМОСФЕРНОГО ВОЗДУХА”

Законопроект внесен Правительством РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 18 июля 1995 г.

Принят Государственной Думой 2 июля 1998 г., одобрен Советом Федерации 17 июля 1998 г., отклонен Президентом РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 31 июля 1998 г.

Атмосферный воздух является важнейшим объектом окружающей природной среды, средой обитания растительного и животного мира, достоянием всего человечества и охраняется в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на ее территории.

Существующий закон “Об охране атмосферного воздуха”, введенный в действие еще в 1980 году, требовал переработки.

Необходимость разработки нового Федерального закона была вызвана значительными изменениями в политической и социально-экономической сферах жизни страны, целым рядом международных обязательств России в области охраны атмосферного воздуха, а также принятием новой Конституции Российской Федерации и ряда других федеральных законов.

В этой связи Правительством Российской Федерации был подготовлен и внесен в Государственную Думу проект Федерального закона “Об охране атмосферного воздуха” в новой редакции, который по сравнению с Законом 1980 года содержал нормы, уже реализуемые в некоторых регионах страны, учитывающие сложившуюся в последние годы систему управления в области охраны окружающей природной среды и основывался на нормах действующего законодательства.

В ходе его рассмотрения Советом Государственной Думы было отмечено, что представленный законопроект нуждается в значительных правовых, редакционных и структурных изменениях.

Доработанный совместной рабочей группой проект закона “Об охране атмосферного воздуха” был принят Государственной Думой во втором чтении.

Закон регулирует отношения в области предупреждения и снижения загрязнения атмосферного воздуха, а также вредных воздействий на человека и окружающую природную среду, возникающих вследствие этого.

Российская Федерация разделяет основные принципы и идеи международных документов, принятых на Конференции ООН в Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию, и руководствуясь ими, считает необходимым и возможным осуществить переход на модель устойчивого развития в долгосрочной перспективе, обеспечивающий сбалансированное решение задач социально-экономического развития и сохранение благоприятного состояния окружающей природной среды и природно-ресурсного потенциала в целях удовлетворения жизненных потребностей нынешнего и будущего поколений.

Для Российской Федерации, проблемы, связанные с загрязнением атмосферного воздуха актуальны и в значительной степени согласуются с национальным интересом в оздоровлении экологической обстановки в стране.

Данный законопроект является законодательной базой снижения выбросов вредных веществ в атмосферу за счет планирования и осуществления государственных программ и мероприятий путем введения высокоэффективных методов очистки и перехода на малоотходные и безотходные технологии.

Предусмотренная законопроектом сертификация топлив в соответствии с установленными экологическими требованиями будет способствовать переходу ТЭС и ТЭЦ, транспортных и иных передвижных средств на менее токсичное топливо.

В законопроекте предусматривается введение технических нормативов выбросов для технологических процессов, оборудования, транспортных и иных передвижных средств и установок в расчете на единицу материальных показателей (сырья, выпускаемой продукции, единицы пробега и др.)

Такой подход стимулирует применение наиболее совершенных с экологической точки зрения технологий и реализован во многих странах мира.

Введение сертификации соответствия установленным техническим нормативам вредных веществ выбросов транспорта, двигателей и иных передвижных средств и установок, работающих на углеводородном топливе, дает реальные рычаги воздействия также на индивидуальных владельцев транспортных средств, в первую очередь автомобилей, выбросы от которых более чем в 150 городах страны преобладают над промышленными.

Уровни загрязнения атмосферного воздуха в 86 городах зачастую превышает допустимые нормы в 10 и более раз.

Законопроект предусматривает государственный, производственный и общественный контроль за выбросами предприятий и выполнению мероприятий по снижению выбросов вредных веществ, особенно токсичных (соединений хлора, фтора, сероуглерода, сероводорода, ртути, свинца, отдельных углеводородов).

В законопроекте введен глава “Права и обязанности граждан и общественных объединений в области охраны атмосферного воздуха”, где предусматривается участие граждан и общественных объединений в обсуждении программ по охране атмосферного воздуха, право вносить в них предложения, предъявлять иски о возмещении вред, причиненного загрязнением атмосферного воздуха.

Граждане и общественные объединения имеют право принимать участие в обсуждении вопросов о намечаемой хозяйственной деятельности, в проведении воздухоохраных мероприятий, получать достоверную информацию об источниках загрязнения, о состоянии атмосферного воздуха и последствиях ухудшения его качества.

Решить проблему загрязнения атмосферного воздуха в рамках национальных границ невозможно. Необходимо активное участие Российской Федерации по решению глобальных экологических проблем.

В законопроекте введена глава “Международное сотрудничество в области охраны атмосферного воздуха” и статья “Международное сотрудничество”.

Принятие закона “Об охране атмосферного воздуха” будет являться правовой базой сохранения и восстановления качества атмосферного воздуха в Российской Федерации.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА НОВЫХ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АКТОВ, НАД КОТОРЫМИ ВЕДЕТСЯ РАБОТА В КОМИТЕТЕ ПО ЭКОЛОГИИ

1. ЗАКОНОПРОЕКТ "ОБ ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ ПРИРОДНОЙ СРЕДЫ" (НОВАЯ РЕДАКЦИЯ)

Внесен Правительством РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 8 февраля 1996 г.

4 октября 1996 г. было принято решение о создании совместной с Правительством РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ рабочей группы по доработке проекта федерального закона.

12 февраля 1998 г. получено письмо из Правительства РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ о необходимости рассмотрения проекта закона заинтересованными ведомствами.

24 марта 1998 г. получено письмо из Правительства РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ с предложением продолжить совместную работу.

С принятием в 1991 году Закона "Об охране окружающей природной среды" современное экологическое право в России вступило в новую эпоху. Этот закон впервые в стране определил приоритет охраны жизни и здоровья человека, обеспечения благоприятных экологических условий для жизни, труда и отдыха перед осуществлением хозяйственной деятельности.

В то же время, правоприменительная практика действия Закона в течении 6 лет показала его слабые стороны, недейственность ряда норм в виду их неконкретности, отсутствия механизма реализации и несоответствия условиям, в которых они применяются.

Необходимость подготовки проекта федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР "Об охране окружающей природной среды" связана с тем, что со времени принятия в 1991 году Закона РСФСР "Об охране окружающей природной среды" в государственном устройстве России произошли существенные изменения, повлиявшие на все сферы общественной жизни. Принят Основной закон Российской Федерации, в соответствии с которым прекратил свое существование целый ряд общественно-политических институтов, таких как Съезд народных депутатов Российской Федерации, Верховный Совет Российской Федерации, местные Советы народных депутатов; значительно расширились Функции Правительства России и федеральных органов исполнительной власти в целом.

Принят целый блок законов, составляющих законодательную основу жизни общества (новые редакции Гражданского и Уголовного кодексов Российской Федерации, Федеральный закон "Об общественных объединениях" и т.д.), а также базу природоохранного законодательства (федеральные законы "О недрах", "Об особо охраняемых природных территориях", "Об экологической экспертизе", Водный кодекс Российской Федерации и т.д.).

Существенным моментом является то, что в новый Уголовный кодекс РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ введена глава "Экологические преступления", согласно которому вместо семи составов экологических преступлений, предусмотренных предыдущим Уголовным кодексом, к уголовной ответственности будут привлекаться за семнадцать видов преступлений. Десять статей этого закона являются полностью или частично новыми.

Теперь к уголовной ответственности привлекаются за нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ, нарушение правил обращения экологически опасных веществ и отходов, за порчу земли, нарушение правил охраны рыбных запасов, уничтожение критических мест обитания для организмов, занесенных в Красную книгу РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, нарушение режима особо охраняемых природных территорий и природных объектов.

Значительные изменения произошли и в области охраны окружающей природной среды, где на первое место выдвигается необходимость создания эффективной системы охраны природы, способной должным образом обеспечивать вхождение России в этап устойчивого развития и создание современной законодательной базы природоохранной деятельности, отвечающей стоящим перед ней задачам.

В этой связи Закон РСФСР "Об охране окружающей природной среды" не может оставаться неизменным и должен представлять собой основополагающий законодательный акт в области охраны природы, отвечающий не только современным, но и перспективным задачам охраны окружающей природной среды, содержащий основные принципы природоохранной деятельности и регламентирующий базовые правоотношения в природоохранной сфере.

Принятие федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР "Об охране окружающей природной среды" необходимо для создания современной основы законодательной базы для реализации государственной стратегии Российской Федерации в сфере охраны окружающей природной среды и обеспечения устойчивого развития, а также на создание скоординированной и консолидированной системы ведомств, осуществляющих согласованную деятельность в области охраны окружающей природной среды и обеспечения экологической безопасности Российской Федерации.

Поэтому сейчас в качестве приоритетного законопроекта в деятельности Комитета Госдумы по экологии является закон "О внесении изменений и дополнений в Закон "Об охране окружающей природной среды".

Законопроект был внесен Правительством РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. Однако он требовал кардинальной переработки, т.к. полностью этих задач не решал и не предусматривал кардинального улучшения экологической ситуации в стране. Для выработки новой редакции создана и работает рабочая группа. По существу разрабатывается новая редакция закона "Об охране окружающей природной среды".

Закон должен обеспечивать сохранение окружающей природной среды как основы жизни и деятельности настоящего и будущих поколений, устойчивого развития общества, государства, обеспечивать приоритет права граждан на благоприятную окружающую среду перед экономическими интересами субъектов хозяйственной деятельности и устанавливать механизм реализации этого приоритета.

Он должен сформировать адекватные правовые условия для реализации конституционной нормы о праве граждан на благоприятную окружающую среду нынешнего и будущих поколений.

В основу научного подхода к определению целей, задач природоохранной деятельности, соответствующих им норм будут положены экосистемный подход к охране природных комплексов, их компонентов.

При разработке закона проводится анализ применения действующего Закона "Об охране окружающей природной среды" (опыт ведения специализированного прокурорского надзора, опыт судебной защиты гражданами своих экологических прав и др.).

В закон будут введены отсутствующие или недостаточно конкретно сформулированные в действующем законе нормы, регулирующие отдельные вопросы управления (учет, ОВОС, экологическое аудирование и др.).

Принятие федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР "Об охране окружающей природной среды" необходимо для создания современной основы законодательной базы для реализации государственной стратегии Российской Федерации в сфере охраны окружающей природной среды и обеспечения устойчивого развития, а также на создание скоординированной и консолидированной системы ведомств, осуществляющих согласованную деятельность в области охраны окружающей природной среды и обеспечения экологической безопасности Российской Федерации.

Основными задачами, которые требуют незамедлительного решения являются:

- обеспечение реальной действенности природоохранных норм на основе выявления и глубокого анализа причин их несоблюдения;
- перестройка концепции формирования нормативной правовой базы в данной области в части обеспечения ее эффективности в современных социально-экономических и политических условиях, а также с учетом прогноза ее развития.

Подготовлена редакция законопроекта для рассмотрения его в первом чтении.

Проект новой редакции Федерального закона РСФСР "Об охране окружающей природной среды" состоит из 15 разделов и 83 статей.

Раздел II законопроекта, содержащий положения, регламентирующие вопросы государственного управления в области охраны окружающей природной среды, предлагает иную по сравнению с действующим законом трактовку определения полномочий органов государственной власти Российской Федерации.

В этом разделе полномочия Правительства Российской Федерации и полномочия специально уполномоченных органов государственной власти Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды не рассматриваются подробно, как это урегулировано Законом РСФСР "Об охране окружающей природной среды", а заменены отсылочной нормой, согласно которой круг полномочий указанных органов определяется подзаконными актами.

Такой подход обусловлен прежде всего тем, что редакция статьи 6 и 7 действующего Закона, предлагая жесткую конструкцию полномочий Правительства Российской Федерации и специально уполномоченных государственных органов в области охраны окружающей природной среды, создает ситуацию, при которой малейшее изменение действующего законодательства в части определения их полномочий вызывает необходимость внесения изменений в положения настоящего законопроекта, что вряд ли может быть признано целесообразным.

Вместо этого в статье 8 законопроекта используется более гибкая формулировка, позволяющая избежать названной ситуации и одновременно расширить круг полномочий указанных органов.

Новшеством настоящего законопроекта являются положения, направленные на совершенствование структуры взаимоотношений специально уполномоченных государственных органов природоохранного блока посредством установления четкого и реально функционирующего механизма их координации и контроля на фоне сохранения системы органов этого блока.

В настоящее время сложилась ситуация, при которой природоохранную деятельность одновременно осуществляют несколько самостоятельных специально уполномоченных государственных органов, отвечающих за конкретные узкие сферы деятельности по недропользованию, землепользованию, водопользованию и т.д. Следовательно, охрана окружающей природной среды осуществляется исключительно по отдельным видам природных ресурсов, что затрудняет учет возможных последствий реализации решений, принятых в отношении какого-либо вида природных ресурсов для состояния иных видов природных ресурсов.

Именно поэтому в целях устранения названного правового пробела в разделе II названия специально уполномоченных органов в данной сфере приведены в соответствие с их непосредственным предназначением: федеральный специально уполномоченный орган в области охраны окружающей природной среды и федеральные специально уполномоченные органы в области использования и охраны природных ресурсов. При этом федеральный специально уполномоченный орган в области охраны окружающей природной среды наделяется необходимыми координирующими функциями.

Следует отметить, что предлагаемое нововведение не рассматривается в качестве кардинально новой идеи, а лишь облекает в правовую форму реально назревшую необходимость определения подобного координирующего органа. О том, что такая необходимость назрела, свидетельствует обсуждение этой проблемы, имевшее место на проведенном в июне 1996 г. Всероссийском съезде по охране природных. В резолюции Съезда указывается, что на основе состоявшегося обсуждения Съезд "считает важнейшими условиями проведения эффективной экологической политики ... совершенствование системы комплексного мониторинга окружающей среды; разработку целостной системы государственного учета и социально-экономической оценки природных ресурсов; признает необходимым совершенствование структуры государственного управления в области природопользования и охраны окружающей среды..."

Принимая во внимание состав делегатов Съезда, представляющих самый широкий спектр государственных органов, общественных организаций и научных учреждений, одобрение ими резолюции Съезда выражает их единое согласованное мнение по поводу основных задач и направлений развития охраны окружающей природной среды.

Основная цель указанного нововведения – состоит прежде всего в осуществлении функций, направленных на организацию согласованных действий между всеми федеральными органами исполнительной власти, при сохранении их организационной самостоятельности и полномочий.

Практическая значимость нововведения состоит в том, что разрозненная и во многом закрытая от других деятельность каждого причастного специально уполномоченного органа может превратиться в хорошо отлаженную, открытую в информационном отношении и согласованную систему, позволяющую осуществлять не только текущий, но и перспективный контроль за состоянием окружающей природной среды, что особенно важно в условиях неблагоприятной экологической ситуации в Российской Федерации в настоящее время.

В законопроекте изменена концепция действующего Закона, разделяющая компетенцию республик и краев (областей) в области охраны окружающей природной среды. В соответствии с пунктом 1 статьи 5 Конституции Российской Федерации, предусматривающей равенство всех субъектов Российской Федерации, статья 6 законопроекта определяет единую компетенцию всех субъектов Российской Федерации в лице их государственных органов в области охраны окружающей природной среды.

Раздел III настоящего законопроекта "Права и обязанности граждан и общественных объединений в области охраны окружающей природной среды" переработан с учетом Конституции Российской Федерации и Федерального закона "Об общественных объединениях" и заменяет раздел II "Право граждан на здоровую и благоприятную окружающую природную среду" действующего Закона.

В указанном разделе законопроекта получили четкое закрепление и разграничение прав и обязанностей граждан и общественных объединений в области охраны окружающей природной среды.

Название раздела приведено в соответствие с его содержанием. Исключена статья 13 действующего Закона, так как ее содержание устанавливало необоснованное выделение экологических объединений из ряда остальных общественных организаций.

Раздел IV законопроекта "Экономический механизм охраны окружающей природной среды" сохранил прежнее название и структуру, вместе с тем его содержание претерпело некоторые изменения.

Так название статьи 15 действующего Закона не соответствовало ее содержанию. В законопроекте оно заменено на "Экономические методы охраны окружающей природной среды" (статья 14).

В целях устранения неоправданного дублирования статей 15 и 24 действующего Закона они объединены в законопроекте в одну статью 14.

Статьи законопроекта, относящиеся к сфере разрешений на хозяйственную и иную деятельность (экологическая экспертиза, лицензии, договоры) объединены в самостоятельном разделе VIII "Разрешения на хозяйственную и иную деятельность".

Значительно изменена по структуре и содержанию статья 18 действующего Закона "Договор и лицензия на комплексное природопользование". Во-первых, уточнено понятие "комплексное природопользование". Необходимость такого уточнения основывалась на неоднозначности понимания и вследствие этого сложности применения этого понятия. Название статьи 39 законопроекта изложено в следующей редакции: "Лицензия (разрешение) на комплексное природопользование". Кроме того в отличие от действующего Закона предлагаемая статья содержит определение этого вида лицензии, ее конкретную адресность, указание на государственный орган, выдающий такие лицензии, а также устанавливающий содержание и порядок их выдачи.

Во-вторых, понятия "договор" и "лицензия на комплексное природопользование", используемые в статье 18 действующего Закона, разделены в законопроекте и представляют собой две самостоятельные статьи. Необходимость внесения четкой определенности в эти вопросы вызвана тем, что названные понятия представляют собой самостоятельные институты, имеющие различное правовое регулирование. При этом содержание статьи 40 законопроекта раскрывает договор как документ гражданско-правового характера, а статья 39 законопроекта рассматривает лицензию на комплексное природопользование в качестве инструмента государственного регулирования отношений по использованию природных ресурсов. Вместе с тем, несмотря на различие содержания названных статей, в них заложен механизм взаимодействия, проявляющийся в статусе лицензии как основного условия

заключения договора и реальной возможности обеспечения законности гражданско-правовых сделок в области природопользования.

В Раздел VIII законопроекта введены также новые статьи, регламентирующие общий порядок лицензирования пользования отдельными видами природных ресурсов и воздействия на окружающую природную среду (статьи 36 и 37). Введение этих статей позволяет рассматривать систему лицензирования в завершенном виде.

Раздел VI законопроекта "Нормирование в области охраны окружающей природной среды" сохраняя основу соответствующего раздела действующего Закона, дополнен рядом новых положений, позволяющих изложить этот раздел более системно. Так в качестве отдельных статей представлены положения, касающиеся нормативов качества окружающей природной среды и нормативов предельно допустимых уровней воздействия на окружающую природную среду.

Кроме того в этом разделе (статья 26) введено положение, расширяющее права субъектов Российской Федерации по региональному нормированию предельно допустимых концентраций вредных веществ и уровней воздействия на окружающую природную среду.

Раздел IX законопроекта "Экологические требования к хозяйственной и иной деятельности, оказывающей воздействие на окружающую природную среду" представляет собой объединение статей разделов VI и VII действующего Закона "Экологические требования при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию предприятий, сооружений" и "Экологические требования при эксплуатации предприятий, сооружений, иных объектов и выполнении иной деятельности". При этом содержание этих разделов практически полностью сохранено. Целесообразность подобного объединения основана на том, что раздел VII действующего Закона в большей части регламентирует положения, являющиеся предметом раздела VI.

В то же время в целях более комплексного изложения экологических требований в отношении всех этапов хозяйственной и иной деятельности, в целях обеспечения единства экологических требований для всех видов этой деятельности вне зависимости от ее ведомственной принадлежности, а также в целях исключения дублирования указанных требований, в законопроект внесены необходимые коррективы.

Раздел IX действующего Закона "Особо охраняемые природные территории" скорректирован с учетом введения в действие Федерального закона "Об особо охраняемых природных территориях". Кроме того в разделе XI законопроекта предусмотрен более комплексный учет функций и особенностей территорий и объектов, подлежащих особой охране с позиций экологических требований.

Правовые нормы статей 68-72 раздела X действующего Закона изложены в соответствующих статьях законопроекта (статьи 65-68) в новой редакции, уточняющей их содержание.

В разделе XII законопроекта вводится новое понятие "государственный экологический мониторинг", основная цель которого состоит в комплексной оценке состояния окружающей природной среды, экологических систем, растительного и животного мира, прогнозирования изменений окружающей природной среды и экологических систем и информационного обеспечения органов государственной власти, хозяйствующих субъектов и населения.

С учетом принятия Государственной Думой Федерального закона "О гидрометеорологической службе" статья 69 действующего Закона "Государственная служба наблюдения за состоянием окружающей природной среды" исключена. При этом установление в целом порядка организации и проведения государственного экологического мониторинга в законопроекте (статья 64) закрепляется за Правительством Российской Федерации.

В указанный раздел законопроекта включены статья 69 "Экологический аудит", статья 70 "Государственный учет природных ресурсов и их экологической значимости" и статья 71 "Государственный учет источников и уровней воздействия на окружающую природную среду".

Указанные статьи, а также статьи, устанавливающие требования к экологическому контролю отредактированы с учетом их соответствия другим разделам и статьям законопроекта.

Таким образом данный раздел законопроекта комплексно охватывает вопросы получения необходимой информации для осуществления охраны окружающей природной среды и соответствующего контроля.

В законопроект включен Раздел VII "Оценка воздействия на окружающую природную среду", в котором приведены соответствующие основные правовые нормы. Включение этих норм позволяет устранить этот существенный пробел в законодательстве в области охраны окружающей природной среды.

Существенной чертой законопроекта, отличающей его от действующего Закона является наличие статьи 1 "Основные понятия", позволяющей избежать разночтения норм закона и соответственно способствовать его эффективному применению на практике.

Раздел XI действующего Закона "Экологическое воспитание, образование, научные исследования" представлен в разделе XIII законопроекта в дополненном виде – "Экологическое воспитание, образование, научные исследования в области охраны окружающей природной среды". Это дополнение включено в состав указанного раздела проекта в целях более точного определения его содержания.

Статья 75 действующего Закона "Профессиональная экологическая подготовка руководящих работников и специалистов" исключена из проекта по причине декларативности своего содержания.

Разделы XII, XIII, XIV действующего Закона, предусматривающие установление порядка разрешения споров в области охраны окружающей природной среды, ответственности за экологические правонарушения, возмещения вреда, причиненного экологическим правонарушением, переработаны в законопроекте в плане исключения из них тех норм, которые урегулированы в настоящее время действующим законодательством. При этом практически полностью сохранены положения действующего Закона об административной ответственности, что связано с необходимостью оставления в нем норм прямого действия, позволяющих эффективно осуществлять деятельность по охране окружающей природной среды прежде всего территориальным органам природоохранного назначения.

Статья 92 раздела XV действующего Закона "Международное сотрудничество в области охраны окружающей природной среды" определяет принципы международного сотрудничества Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды. Одновременно эти принципы составляют предмет соответствующих международных договоров и соглашений Российской Федерации. Такое дублирование не может быть признано целесообразным. По этой причине указанная статья исключена, а в раздел "Международные договоры" законопроекта включена из действующего Закона одна статья, которая содержит отсылочную норму, позволяющую использовать на практике все разнообразие международных договоров в сфере охраны окружающей природной среды.

При доработке законопроекта были учтены предложения комитетов Государственной Думы, направленные на обеспечение комплексности охвата данной проблемы соответствующими основными нормами, на обеспечение достаточной конкретности этих норм, а также предложения органов государственной власти субъектов Российской Федерации по совершенствованию законодательства в области охраны окружающей природной среды. Так в законопроект внесены необходимые коррективы и дополнения в части оценки воздействия на окружающую среду, нормирования, экологических требований, государственной политики в данной области, экологического аудита, прав граждан в данной области, планирования, государственного экологического мониторинга, государственного экологического контроля, особо охраняемых территорий, а также основных понятий. Помимо существенных поправок в тексте законопроекта с учетом поступивших замечаний и предложений были внесены необходимые редакционные поправки.

Практически без существенных изменений в настоящий законопроект вошли положения законопроекта, внесенного Правительством Российской Федерации, в части: полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, государственного управления в области охраны окружающей среды, экономического механизма охраны окружающей природной среды, финансирования деятельности в этой области, разрешений на хозяйственную и иную деятельность, территорий с неблагоприятной экологической обстановкой, экологического воспитания, образования, разрешения споров, ответственности за экологические правонарушения, международных договоров и др.

Текст доработанного законопроекта был одобрен Комитетом по экологии Государственной Думы и согласован с представителем Правительства Российской Федерации А.Ф.Порядиным.

2. ЗАКОНОПРОЕКТ "О САНИТАРНО-ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКОМ БЛАГОПОЛУЧИИ НАСЕЛЕНИЯ" (НОВАЯ РЕДАКЦИЯ)

Работа на законопроектом начата 14 июля 1994 г.

Рассмотрен Государственной Думой 26 мая 1995 г., но отклонен ввиду наличия альтернативного варианта. Поручено подготовить совместный вариант.

21 ноября 1996 г. законопроект рассмотрен на заседании Комитета по экологии, принято решение продолжить работу над законопроектом с учетом изменения статуса Госкомсанэпиднадзора.

Возникла необходимость разработки также проекта новой редакции Федерального закона "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения", переработка которого вызвана теми же причинами, что и Закона "Об охране окружающей природной среды".

Основа законодательного регулирования отношений в сфере санитарно-эпидемиологическом благополучии населения была заложена Законом РСФСР "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" в 1991 г.

Закон сыграл существенную роль в организации и осуществлении санитарно-эпидемиологического надзора в стране и решении ряда проблем в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия.

Он значительно усилил роль государства не только в области правового, нормативного и хозяйственного регулирования данной сферы общественных отношений, но и функцию государственного санитарно-эпидемиологического надзора.

Этот вид государственного надзора получил в то время принципиально новое современное содержание. Речь шла об эпидемиологической его составляющей, об эпидемиологическом надзоре за состоянием здоровья нации, возникновением и распространением массовых инфекционных и неинфекционных заболеваний человека, связанных с воздействием факторов среды его обитания.

Однако, в связи с происшедшими радикальными социально-экономическими и политическими изменениями, принятием Конституции РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ГК РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ и УК РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, а также ряда других федеральных законов, ряд положений Закона РСФСР "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" устарели, вошли в противоречие с принятыми нормативными правовыми актами, не в полной мере обеспечивают возможности правового регулирования при осуществлении санитарно-эпидемиологического надзора.

В последние годы в ряде регионов Российской Федерации наблюдается ухудшение санитарно-эпидемиологической обстановки, значительный рост числа социально-значимых заболеваний, отравлений, производство, поставка и сбыт населению недоброкачественных продуктов питания и товаров народного потребления.

Эти негативные тенденции обусловлены как с общим кризисом в стране, так и с недостаточным на сегодняшний день правовым регулированием в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

При подготовке нового законопроекта решались следующие основные задачи:

- приведение действующего Закона в соответствие с Конституцией Российской Федерации и действующим законодательством;
- включение в Закон положений, содержащих нормы прямого действия;
- дополнение действующего Закона рядом новых положений, исходя из практики применения закона и сегодняшних потребностей правового регулирования в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия.

В законопроект включены ряд положений, регламентировавшихся ранее подзаконными актами (о санитарно-эпидемиологическом нормировании, о социально-гигиеническом мониторинге, о государственной санитарно-эпидемиологической службе и др.). Концепция Закона не изменена, а продолжает развиваться. Сохранены основные принципиальные подходы к регулированию отношений в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, определению прав и их гарантий, обязанностей и ответственности субъектов этих отношений.

Вносятся существенные уточнения в положения, определяющие разграничение компетенции Российской Федерации и ее субъектов в законодательно регулируемой области в соответствии с нормами Конституции. При этом четко определяется, что вопросы обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения относятся к сфере совместного ведения Российской Федерации, ее субъектов и органов местного самоуправления.

В законопроекте развиваются положения, регламентирующие систему государственного санитарно-эпидемиологического нормирования.

Значительно дополнены и расширены статьи, определяющие ответственность хозяйствующих субъектов за обоснование безопасности и безвредности для здоровья человека выпускаемой продукции, материалов, веществ, за возмещение вреда здоровью населения, причиненного в связи с нарушением санитарного законодательства, требования к безопасности продукции народного потребления и обеспечения мер по профилактике массовых заболеваний людей.

Пересмотрена система штрафных санкций в порядке административной ответственности.

В целях совершенствования системы государственного санитарно-эпидемиологического надзора и с учетом практического применения Закона РСФСР "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" в проекте федерального закона введены положения о формировании в России единой государственной санитарно-эпидемиологической службы Российской Федерации, объединяющей на функциональной основе санитарные службы различных ведомств (МПС, МО, МВД, ФСБ и др.). Единство службы обеспечивается общностью ее целей и задач, системой государственного санитарно-эпидемиологического нормирования, общих принципов, методов и критериев в осуществлении социально-гигиенического мониторинга и надзорной деятельности.

Значительно расширены положения, определяющие порядок формирования финансовых и материальных ресурсов санэпидемслужбы в современных условиях.

Дополнены по сравнению с действующим законом разделы, регламентирующие санитарные требования к среде обитания человека, ведение системы социально-гигиенического мониторинга, государственного нормирования, полномочия и ответственность должностных лиц государственной санитарно-эпидемиологической службы, а также ответственность хозяйствующих субъектов за ущерб здоровью, причиненный в связи с нарушением санитарного законодательства, требования по профилактике массовых заболеваний людей. Приведена в соответствии с проектом принятого в первом чтении система исчисления размеров штрафных санкций за санитарные правонарушения.

Проект, как и ныне действующее законодательство, предусматривает финансирование деятельности государственной санитарно-эпидемиологической службы из федерального бюджета. В связи с недостатком финансирования ст.43 устанавливает дополнительные источники финансирования.

3. ЗАКОНОПРОЕКТ "О ПИТЬЕВОЙ ВОДЕ"

Разработка законопроекта начата 23 марта 1995 г.

15 января 1997 г. законопроект принят Государственной Думой в первом чтении.

Законопроект регулирует отношения в области питьевого водоснабжения и устанавливающий государственные гарантии по обеспечению населения питьевой водой.

Проект федерального закона "О питьевой воде" направлен на регулирование отношений собственников систем питьевого водоснабжения, организаций питьевого водоснабжения, пользователей систем питьевого водоснабжения и потребителей питьевой воды.

Законопроект устанавливает государственные гарантии по обеспечению населения питьевой водой и регулирует отношения в сфере питьевого водоснабжения, обеспечения безопасности и безвредности питьевой воды и ее соответствия установленным санитарным требованиям.

Целями и задачами законопроекта являются:

1) установление правовых гарантий удовлетворения потребностей граждан и юридических лиц в питьевой воде;

2) установление хозяйственно-экономических основ питьевого водоснабжения;

3) установление государственных гарантий надежности питьевого водоснабжения, а также оснований ответственности за правонарушения в области питьевого водоснабжения.

Проект федерального закона устанавливает:

- государственные гарантии обеспечения граждан и юридических лиц питьевой водой в соответствии с нормативами ее качества и нормативами водообеспечения, включая чрезвычайные ситуации и при нарушениях функционирования систем питьевого водоснабжения;
- отнесение систем питьевого водоснабжения к важным объектам жизнеобеспечения и государственное регулирование в области питьевого водоснабжения;
- хозяйственно-экономические основы питьевого водоснабжения, в том числе вопросы собственности на системы питьевого водоснабжения, тарифов и экономического стимулирования, сертификации и надзора в области питьевого водоснабжения;
- положения по периодическому пересмотру нормативных требований к качеству питьевой воды, а также по охране и защите систем и источников питьевого водоснабжения;
- ограничения на использование питьевой воды для промышленных и хозяйственных нужд;
- права и обязанности субъектов правоотношений в области питьевого водоснабжения, а также ответственность за причинение вреда здоровью граждан при поставках питьевой воды не отвечающей установленным нормативным требованиям.

Основными принципами питьевого водоснабжения являются:

1) государственные гарантии первоочередного обеспечения питьевой водой граждан в целях удовлетворения их жизненных потребностей и охраны здоровья ;

2) государственный контроль и регулирование вопросов питьевого водоснабжения; подотчетность организаций питьевого водоснабжения органам исполнительной власти и местного самоуправления, а также органам государственного надзора и контроля, органам по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям в пределах их компетенции;

3) обеспечение безопасности, надежности и управляемости систем питьевого водоснабжения с учетом их технологических особенностей и выбора источника водоснабжения на основе единых стандартов и нормативов, действующих на территории Российской Федерации; приоритетное использование для питьевого водоснабжения подземных водоисточников;

4) учет и платность в питьевом водоснабжении;

5) государственная поддержка производства и поставок оборудования, материалов для питьевого водоснабжения, а также химических веществ для очистки и обеззараживания воды.

6) отнесение систем питьевого водоснабжения к важным объектам жизнеобеспечения.

Законопроект устанавливает хозяйственно-экономические основы питьевого водоснабжения, определяющие:

- права собственности на системы питьевого водоснабжения;
- условия эксплуатации централизованных систем питьевого водоснабжения;
- условия эксплуатации нецентрализованных, автономных систем водоснабжения и систем питьевого водоснабжения на транспорте;
- условия обеспечения развития питьевого водоснабжения в Российской Федерации;
- правила лицензирования деятельности по обеспечению питьевой водой потребителей;
- источники финансирования питьевого водоснабжения.

Законопроектом регламентируются гарантии обеспечения питьевой водой, заключающиеся в:

- государственных гарантиях обеспечения населения питьевой водой;
- гарантиях обеспечения питьевой водой при нарушении функционирования централизованных и нецентрализованных систем питьевого водоснабжения;

- гарантиях обеспечения питьевой водой при чрезвычайных ситуациях в области питьевого водоснабжения;
- обеспечении качества питьевой воды;
- государственном контроле, надзоре и учете в области питьевого водоснабжения;
- обеспечении охраны источников и систем питьевого водоснабжения;
- проведении сертификации в области питьевого водоснабжения;
- определении прав и обязанностей пользователей систем питьевого водоснабжения и потребителей питьевой воды;
- обеспечении информации по вопросам питьевого водоснабжения.

Установлена ответственность за правонарушения в области питьевого водоснабжения, определены правонарушения в этой области, правила возмещения вреда, причиненного здоровью граждан в результате несоответствия питьевой воды нормативным требованиям и собственникам систем питьевого водоснабжения и (или) организациям питьевого водоснабжения.

Закон “О питьевой воде” создаст правовую базу для обеспечения прав граждан на гарантированное получение воды питьевого качества в необходимом количестве и обеспечение безопасности жизни и здоровья населения в Российской Федерации.

Таким образом, необходимость данного законопроекта определена следующими неотложными проблемами в области питьевого водоснабжения:

1) во многих регионах Российской Федерации вследствие интенсивного загрязнения источников питьевого водоснабжения, отсутствия необходимых условий и координации для развития и совершенствования систем питьевого водоснабжения имеет место существенное ухудшение качества питьевой воды и нарушение режима ее подачи потребителям;

2) потребление питьевой воды, не отвечающей нормативным требованиям, и постоянные перебои в ее поставке создают реальную угрозу многих людей, в том числе росту инфекционных заболеваний;

3) отсутствие правового регулирования в области питьевого водоснабжения, законодательно установленных гарантий приоритетного обеспечения питьевой водой населения и хозяйствующих субъектов, технологические процессы которых требуют использования питьевой воды, ведут к ущемлению интересов граждан, а также к нерациональному использованию питьевой воды для хозяйственных и промышленных нужд, истощению источников питьевого водоснабжения.

Кроме того, разработка и принятие закона, регулирующего отношения по питьевому водоснабжению граждан и юридических лиц, отвечает рекомендациям Всемирной Организации Здравоохранения и директивным указаниям Европейского Сообщества.

Проблема обеспечения населения питьевой водой приобретает катастрофический характер.

Около 70 % рек и озер России утратили свои качества как источники питьевой воды. Несформированность эффективной системы управления и экономических отношений в сфере питьевого водоснабжения, нестабильность финансовой основы для решения этой проблемы и другие факторы приводят к невозможности в полном объеме решать задачи сохранения и восстановления источников питьевого водоснабжения.

4. ЗАКОНОПРОЕКТ "О ПОЧВАХ"

Над законопроектом работа в Комитете по экологии начата 12 апреля 1995 г.

Законопроект готов к рассмотрению Государственной Думой.

Законопроект разработан в развитие Земельного кодекса Российской Федерации и раскрывает правовые нормы отношений применительно к конкретному природному компоненту биосферы – почвам. Почвы, в отличие от земельных ресурсов, представляют собой природное соединение живой и неживой материи, развивающиеся по своим особым законам природы и обладающие плодородием. Почвы требуют самостоятельного правового регулирования при их охране или вовлечении в хозяйственную деятельность с учетом их специфики.

Почвы являются одним из главных объектов окружающей среды, трудновозобновимым природным ресурсом, центральным связующим звеном биосферы, главным источником существования растительного и животного мира. Без решения проблем охраны почв невозможно устойчивое развитие биосферы, безопасность и благополучие нынешнего и будущих поколений людей.

Обширная территория России создает ошибочное представление безграничности и неисчерпаемости ее почвенных ресурсов для жизнеобеспечения населения. Фактически же эти ресурсы из-за различий в плодородии крайне ограничены природно-климатическими условиями, доведены экстремальным антропогенным негативным воздействием до критического состояния и не могут быть самовосстановлены в ближайшем обозримом будущем. Для естественного восстановления одного сантиметра плодородного слоя почвы требуется, в зависимости от географического положения, от нескольких сотен до тысячи лет.

Более 60% территории России находятся в условиях вечной мерзлоты, значительные площади – в пустынных и полупустынных зонах и только 7,7% от общей площади земель занимает пашня в наиболее благоприятных условиях для ведения сельского хозяйства, которая должна обеспечивать производство 98% белкового питания населения.

Резко ухудшилось состояние почв – основного средства сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства, одного из главных компонентов национальных богатств и невозобновимых ресурсов.

Более 20% территории России уже не могут быть использованы в сельском и лесном хозяйстве вследствие утраты плодородного слоя или отчуждения земель с ценным почвенным покровом под градостроительство, водохранилища, линейные сооружения и другие объекты.

Взрастающие антропогенные негативные воздействия на почвы, особенно в пределах сельскохозяйственных угодий, привели за последние несколько десятилетий к резкому снижению плодородия почв, их истощению, загрязнению, заболачиванию, засолению, разрушению эрозионными и другими неблагоприятными процессами, что создает угрозу национальной безопасности страны.

Основными причинами ухудшения состояния почв являются:

- развитие процессов деградации, разрушения, уничтожения, загрязнения, утраты плодородия и экологической устойчивости почв и почвенного покрова вследствие их нерационального использования;
- отсутствие материально-технической базы, экономических и моральных стимулов сохранения почв и восстановления их плодородия;
- недостаточно высокий технологический уровень картографирования, регистрации состояния и контроля за рациональным использованием почв;
- отсутствие законодательного акта о почвах, обязывающего принимать меры по объективной оценке состояния и сохранению почв, предотвращению их деградации, разрушения и уничтожения;
- отсутствие системы управления за использованием и охраной почв.

В то же время в России законодательно не установлено, что сохранение почв и их плодородия и предотвращение их деградации является одной из приоритетных задач государства и граждан России и как следствие не реализуется национальная почвенная политика. Для реализации мер по сохранению почв России и разработан этот законопроект.

Законопроект:

- определяет государственную политику Российской Федерации на всех этапах охраны, рационального использования и повышения плодородия почв;
- устанавливает правовые основы объективной оценки состояния почв;

- определяет компетенцию государственной власти и управления, а также основные права и ответственность собственников и пользователей земельными участками, права и обязанности граждан и их общественных объединений;
- обеспечивает сочетание экологических и экономических интересов общества, позволяющих создавать системы охраны, рационального использования и сохранения плодородия почв, устойчивые природно-хозяйственные комплексы для обеспечения жизнедеятельности населения в различных регионах России;
- определяет основные направления международного сотрудничества в области охраны почв, при разработке проекта закона использован отечественного законодательства, законодательные акты аналогичного направления ведущих стран мира (США, Германии, Франции, Китая).

В соответствии с законопроектом охрана почв должна обеспечивать:

- сохранение почв, их плодородия и других полезных свойств, максимально возможное предотвращение порчи и уничтожения почв, в том числе при решении задач изъятия земель для хозяйственных и иных нужд;
- своевременное предотвращение и устранение деградации, загрязнения, захламления отходами производства и потребления, порчи и уничтожения почв при нарушении земель;
- восстановление, реабилитацию и рекультивацию почв;
- рациональное использование и повышение плодородия почв в том числе посредством сохранения естественных условий его воспроизводства;
- сохранение плодородного и потенциально-плодородного слоя при нарушении земель и его складирование, хранение и рациональное использование для рекультивации нарушенных земель и создания продуктивных участков земель;
- снижение промышленной, сельскохозяйственной, лесохозяйственной и иной деятельности, ухудшающей природное функционирование и плодородие почв;
- своевременное предотвращение и устранение негативных воздействий деградированных, загрязненных и разрушенных почв на здоровье и благополучие населения, окружающую среду, природные ресурсы, экономическое и социальное развитие.

Законопроектом определено право граждан на охрану жизни и здоровья от неблагоприятного состояния почв, предотвращение и устранение негативных воздействий на почвы, а также права граждан, полномочия общественных объединений, государственные гарантии прав в области охраны почв.

Изложены обязанности органов государственной власти и управления, определены пути государственного регулирования в области охраны почв, принципы финансирования мероприятий по охране почв, принципы финансирования мероприятий по охране почв, использование средств платежей за землю, а также денежных средств, полученных в результате возмещения потерь сельскохозяйственного производства для выполнения мероприятий по охране, рациональному использованию и сохранению плодородия почв.

Определяется порядок охраны и использования почв на особо охраняемых территориях, организации государственных почвенных заповедников, проведения государственных крупномасштабных мероприятий по охране почв, лицензирования импорта и экспорта проб почв, налагается запрет на экспорт плодородного слоя почв.

Законопроектом определены обязанности граждан и юридических лиц, должностных лиц министерств, ведомств, предприятий, учреждений и организаций, собственников земельных участков и арендаторов в области охраны почв; регламентируется охрана почв для различных категорий земель, при изменении характера использования земель и регулирования земельных отношений; при нарушении и застройке земель, строительстве зданий в городах и их пригородных зонах. Отражены особенности охраны почв в поселениях и на прилегающих территориях, в сельском, водном и лесном

хозяйстве, при проведении изыскательских работ, проектировании и применении технических средств и технологий.

В законопроекте изложены общие положения использования и охраны почв в случаях их загрязнения, особенности использования и охраны почв от загрязнения вредными веществами выбросов в атмосферу, сбросов загрязняющих веществ на почвы, от захламления и загрязнения отходами производства и потребления, осадками сточных вод. Определяется порядок выполнения мероприятий: по консервации и реабилитации загрязненных почв, установлению режимов их использования, выполнению мероприятий по устранению последствий загрязнения при авариях и катастрофах. Предусмотрены требования по охране почв при сооружении и эксплуатации трубопроводов, а также к оборудованию, предназначенному для обращения с веществами, оказывающими вредное воздействие на почвы.

Регламентируются требования к единству исследований и измерений в области охраны почв, их лицензированию, государственному мониторингу почв, государственному банку проб почв и характеристике состава и свойства почв, государственному кадастру почв. Определяется порядок государственного учета объектов, оказывающих вредные воздействия на почвы, установления нормативов предельно допустимых вредных воздействий на почвы и почв на человека, окружающую среду и природные ресурсы.

Предусматривается Государственная сертификация почв, сертификация техники и оборудования в целях охраны почв.

Изложены задачи и требования к порядку осуществления государственного и производственного контроля за использованием и охраной почв.

Законопроектом определена административная ответственности за нарушение законодательства, включающая наложение штрафа различно кратности относительно минимальной зарплаты в зависимости от вида нарушений. Установлен порядок определения уголовной ответственности, а также имущественной ответственности за ущерб, причиненный почвам, а также здоровью и благосостоянию населения, окружающей среде и природным ресурсам в результате нарушения законодательства о почвах.

В законопроекте также изложены принципы международного сотрудничества в области охраны почв.

Законопроект “О почвах” должен замкнуть систему природно-ресурсных и природоохранных законов, создавая целостность всего государственного комплекса правовых норм.

5. ЗАКОНОПРОЕКТ “О ЗАЩИТЕ ЖИВОТНЫХ ОТ ЖЕСТОКОГО ОБРАЩЕНИЯ”

Работа над законопроектом начата 13 февраля 1997 г.

Животные являются одним из основных компонентов природной среды, важной составной частью природных богатств нашей Родины.

Необходимость разработки данного закона обусловлена следующим:

- отсутствием в федеральном законодательстве правовой основы, устанавливающей требования к обращению с животными;
- ущербом, наносимым общественной нравственности и делу воспитания подрастающего поколения как результатом отсутствия защиты животных от жестокого обращения;
- необходимостью поднятия престижа страны, устранения недостатков законодательства **РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ** по сравнению с национальными правовыми документами, содержащими детализированные требования к обращению с животными;
- низкой культурой поведения граждан;
- необходимостью защиты интересов граждан в области их эмоциональных привязанностей, проведения досуга, общения с природой.

Необходимость правового регулирования обращения с животными признана цивилизованными странами более столетия назад. Законодательство по защите животных от жестокого обращения действует в настоящее время в странах Европы, в США, Канаде, Австралии, ряде стран Азии и Африки.

Законопроект “О защите животных от жестокого обращения” устанавливает общегосударственные нормы правового регулирования обращения с животными с целью защиты их от жестокого обращения, предотвращения страдания животных, защиты граждан от оскорбления их чувств и нанесения им моральных травм в связи с жестоким обращением с животными, в целях повышения уровня гуманности общества, а также в целях повышения соответствия законодательства Российской Федерации в этой области нормам международного права.

Законопроект распространяется на все сферы деятельности человека и любые формы воздействия человека на животных.

Назначением законопроекта является предотвращение жестокого обращения с животными, а также:

- формирование гуманного отношения к животным, основанного на понимании природы животных, их потребностей;
- содействие нравственному воспитанию путем формирования чувства ответственности человека за другие формы жизни;
- защита граждан от моральных травм в связи с жестоким обращением с животными;
- предотвращение участия несовершеннолетних граждан в жестоком обращении с животными.

Законопроект устанавливает принципы отношения к животным и обращения с ними и принципы защиты животных от жестокого обращения.

Законопроектом определены полномочия органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также полномочия граждан и их объединений, любых юридических лиц по защите животных.

Определены также особенности полномочий собственников животных и лиц, содержащих животных, правила обращения с животными, обязанности и права по выполнению данного законопроекта и контроль за его выполнением.

Принятие законопроекта позволит:

- восполнить пробел в существующем законодательстве в части, касающейся обращения с животными, ввести в федеральное законодательство признанные на международном уровне нормы обращения с животными;
- создать законодательную базу для регулирования вопросов обращения с животными;
- укрепить общественную нравственность, улучшить нравственное воспитание молодежи;
- защитить интересы значительной части граждан, несущих моральный ущерб в результате жестокого обращения с животными;
- поднять культуру обращения с животными;
- повысить качество работ, проводимых с использованием животных, и за счет этого достичь экономического эффекта.

6. ЗАКОНОПРОЕКТ “О СТАТУСЕ ЗОН ЭКОЛОГИЧЕСКОГО НЕБЛАГОПОЛУЧИЯ И РЕГУЛИРОВАНИИ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ И ИНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА ИХ ТЕРРИТОРИИ”

Работа над законопроектом начата 20 марта 1997 г.

Необходимость разработки такого законопроекта обусловлена тем, что в большинстве городов России с развитой промышленностью наблюдается обострение экологической обстановки.

Основной причиной этого является развитие промышленности без учета экологических требований, в том числе строительство экологически опасных предприятий без оценки их воздействия на окружающую природную среду и прогнозирования последствий их деятельности, отсутствие комплексного подхода к решению вопросов охраны окружающей природной среды и рационального ис-

пользования природных ресурсов, остаточный принцип финансирования природоохранной деятельности.

Концентрация экологически опасных производств в отдельных городах России вызвала чрезвычайное загрязнение атмосферного воздуха, поверхностных и подземных вод.

Идет постоянное накопление отходов промышленных производств в хвостохранилищах, шламохранилищах и просто на неорганизованных свалках.

Дополнительным фактором загрязнения окружающей природной среды является транспорт. В России около 40% всех выбросов вредных веществ в атмосферу приходится главным образом на автотранспорт.

Неблагоприятная экологическая обстановка складывается не только в городах, но и в сельскохозяйственных районах страны.

В ряде регионов страны происходит устойчивая деградация земель за счет развития эрозийных процессов, опустынивания, неграмотной мелиорации земель, загрязнения сельскохозяйственных угодий выбросами промышленных предприятий, радионуклидами в результате аварии на Чернобыльской АЭС.

Загрязнение окружающей среды приводит к деградации и разрушению экосистем, ухудшению здоровья населения, росту заболеваемости и смертности, в том числе и детской, росту социальной напряженности.

8. ЗАКОНОПРОЕКТ “О ВОЗМЕЩЕНИИ ЯДЕРНОГО УЩЕРБА И ЯДЕРНОМ СТРАХОВАНИИ”

Внесен Правительством РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 17 октября 1997 г.

Необходимость разработки законопроекта “О возмещении ядерного ущерба и ядерном страховании” обусловлена отсутствием правовой базы, регламентирующей ответственность субъектов предпринимательства и государства за ядерный ущерб, а также отсутствием в настоящее время финансовых и страховых механизмов, обеспечивающих возмещение такого ущерба.

Целью настоящего законопроекта является обеспечение права граждан и юридических лиц на возмещение в полном объеме ущерба здоровью, жизни и имуществу, причиненного в результате использования атомной энергии, и определение порядка возмещения такого ущерба.

Задачами данного законопроекта являются определение субъектов гражданско-правовой ответственности за ядерных ущерб, установление оснований и пределов такой ответственности, а также создание механизма юридического подтверждения финансового обеспечения возмещения возможного ядерного ущерба, обеспечение права физических и юридических лиц на возмещение ядерного ущерба здоровью, жизни и имуществу.

В основу настоящего законопроекта положены следующие концептуальные положения:

- эксплуатирующие организации несут ответственность за обеспечение ядерной и радиационной безопасности, включая ответственность за ядерный ущерб;
- финансовая ответственность эксплуатирующей организации ограничена законодательством Российской Федерации;
- государство в лице Правительства Российской Федерации несет ответственность за полное возмещение ядерного ущерба в случаях, когда:

сумма ущерба будет выше предела финансового обеспечения ответственности эксплуатирующей организации,

отсутствует обязанность эксплуатирующей организации по возмещению ядерного ущерба, возникшего вследствие непреодолимой силы, военных действий, вооруженных конфликтов, гражданской войны или восстания, эксплуатирующая организация не может выполнить свои обязательства по возмещению ядерного ущерба.

Государство в лице Правительства Российской Федерации возмещает ядерный ущерб, возникший в результате деятельности на ядерном объекте в случае, когда обеспечение безопасности ядерного несет соответствующий федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий управление

использованием атомной энергии (при неспособности эксплуатирующей организации обеспечить безопасность такого объекта).

Деятельность по использованию ядерных материалов, атомной энергии и радиоактивных веществ невозможна без обеспечения и предоставления в органы государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии документального подтверждения наличия у эксплуатирующей организации финансового обеспечения возмещения ядерного ущерба в размерах, установленных законом.

Возмещение ядерного ущерба физическим и юридическим лицам может быть осуществлено как добровольно, так и по решению суда.

Суд устанавливает размеры, характер, форму возмещения ядерного ущерба, а также справедливое распределение такого возмещения.

Предметом правового регулирования в настоящем законопроекте являются отношения в области возмещения ядерного ущерба физическим и юридическим лицам, деятельность которых не связана с использованием ядерных материалов, атомной энергии и радиоактивных веществ.

9. ЗАКОНОПРОЕКТ “О ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ПРИЧИНЕНИЕ ЯДЕРНОГО ВРЕДА И ЕЕ ФИНАНСОВОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ”

Работа над законопроектом начата 10 мая 1995 г.

В России в настоящее время отсутствуют специальные нормы, регламентирующие ответственность за ядерный вред, а также финансовый и страховой механизмы, обеспечивающие возмещение. Действующие нормы российского законодательства не учитывают полностью особенности ядерного вреда и не обеспечивают в достаточной мере защиту потерпевших. Что касается принятого в последние годы законодательства, связанного с возмещением вреда, то оно регулирует отношения в области гражданско-правовой ответственности за ядерный вред не в полной мере. Это законодательство в основном закрепляет государственную систему льгот и компенсаций за вред, нанесенный здоровью и имуществу граждан.

Действие данного закона должно быть направлено на определение субъектов гражданско-правовой ответственности за ядерный вред, установление оснований и пределов ответственности, а также создание механизма обязательного финансового обеспечения гражданско-правовой ответственности и дополнительных финансовых гарантий возмещения вреда.

Необходимость скорейшей разработки федерального закона “О гражданско-правовой ответственности за причинение ядерного вреда и ее финансовом обеспечении” обусловлены следующими факторами:

- невозможностью покрытия такого вреда за счет федерального бюджета;
- ограниченностью собственных финансовых средств эксплуатирующих организаций для полного покрытия возможного вреда;
- современным состоянием отечественного страхового рынка, частные страхователи которого не могут разворачивать мощные страховые фонды при отсутствии законодательной базы;
- необходимостью разработки специальных норм о возмещении ядерного вреда и ядерном страховании в дополнение к действующим нормам, в частности, в Гражданском Кодексе Российской Федерации, в Федеральном законе “Об использовании атомной энергии”;
- наличием требований федеральных органов по ядерной и радиационной безопасности при лицензировании деятельности предприятий и организаций, эксплуатирующих ядерно- и радиационно опасные объекты, по предоставлению доказательств финансового обеспечения покрытия причиненного вреда, что возможно только при законодательном определении этого процесса.

Кроме того, следует особо подчеркнуть, что законодательное решение вопросов возмещения ядерного вреда составляет необходимое условие дальнейшего развития международных отношений России с другими странами в области использования атомной энергии. Неучастие России в действующих международных конвенциях о гражданско-правовой ответственности за ядерный вред перед третьими лицами представляет собой серьезную опасность для международного сообщества, уже пострадавшего от чернобыльской катастрофы, а также существенно затрудняет международное сотрудничество в области использования атомной энергии.

Принятие национального законодательства о возмещении ядерного вреда и ядерном страховании, основные положения которого должны соответствовать международным конвенциям о гражданско-правовой ответственности за ядерный вред, позволит России присоединиться к существующему в этой сфере международно-правовому режиму.

Настоятельная необходимость разработки данного проекта федерального закона непосредственно вытекает из факта подписания в 1996 г. Россией Венской конвенции о гражданско-правовой ответственности за ядерный ущерб и участия Российской Федерации в других международных договорах, обеспечивающих режим безопасности в области использования атомной энергии.

10. ЗАКОНОПРОЕКТ “О ГОСУДАРСТВЕННОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ЭНЕРГЕТИКИ”

Работа начата 23 января 1997 г.

Законопроект должен устанавливать правовые, экономические и организационные основы государственной политики в области экологически безопасной энергетики, создаваемой на базе широкого и эффективного использования возобновляемых источников энергии, и предусматривать реализацию конституционного права граждан Российской Федерации на благоприятную окружающую среду.

Объектами правового регулирования государственной политики в области экологически безопасной энергетики, использующей возобновляемые источники энергии, являются отношения между юридическими лицами, а также индивидуальными предпринимателями, связанные с:

- научным обоснованием, развитием и созданием новых эффективных технологий и оборудования, использующих возобновляемые источники энергии;
- научным обоснованием и созданием устойчивой, экологически безопасной энергетической системы страны на базе масштабного использования возобновляемых источников энергии и оборудования, использующего или преобразующего эту энергию в более качественные ее виды (тепловую, электроэнергию);
- производством оборудования, использующего возобновляемые источники энергии, широкое применение которого позволит постепенно сокращать истощение, сберегать невозобновляемые ценные топливные ресурсы планеты (нефть, газ, уголь).

Государственная политика в области экологически безопасной энергетики, согласно законопроекту, должна формироваться и осуществляться исходя из следующих принципов:

- удовлетворения потребностей населения в энергии;
- первоочередности обеспечения безопасности и здоровья, социально-бытовых условий жизни, защиты среды обитания и жизнедеятельности человека;
- приоритета эффективного и масштабного использования возобновляемых источников энергии и создания на этой базе экологически безопасной энергетики;
- государственной поддержки (инвестиции и стимулирование) создания технологий и энергетического оборудования для эффективного использования возобновляемых источников энер-

гии, особенно в регионах, не имеющих собственных энергоресурсов и удаленных от источников централизованного энергоснабжения;

- обязательной государственной стандартизации и сертификации экологически безопасных технологий и оборудования, использующих возобновляемые источники энергии;
- сочетания интересов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации при формировании системы экологически безопасной энергетики;
- административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей за невыполнение государственной программы создания эффективных технологий и оборудования для использования возобновляемых источников энергии, а на их базе – систем экологически безопасной энергетики.

11. ЗАКОНОПРОЕКТ “ОБ ЭНЕРГОИНФОРМАЦИОННОМ БЛАГОПОЛУЧИИ НАСЕЛЕНИЯ”

Работа над законопроектом начата 24 апреля 1997 г.

Законопроект должен устанавливать правоотношения, возникающие при ведении энергоинформационной деятельности в производстве и быту, создании зданий и сооружений для формирования и коррекции энергоинформационного климата и микроклимата, ведении медицинской, научной и учебной деятельности.

Он должен также устанавливать:

- правовые гарантии государства по охране и защите душевного и духовного, а также физического здоровья граждан;
- правовые гарантии государства на ведение профессиональной и общественной энергоинформационной деятельности;
- права и обязанности лиц и организаций, занимающихся энергоинформационной деятельностью, защиту таких прав;
- основы организации энергоинформационной деятельности;
- защиту прав граждан и юридических лиц, пользующихся результатами энергоинформационной деятельности или оказывающих содействие ведению этой деятельности.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Конституция Российской Федерации в ст. 42 определила право граждан на благоприятную окружающую среду, но она это право не гарантирует. Все остальные права граждан, например право на образование гарантируется. Авторы Конституции понимали, что гарантировать это декларированное право сегодня в России невозможно. И в результате, на деле происходит постепенное нивелирование экологической политики во всех властных структурах, что неизбежно ведет к резкому ухудшению кризисного, а в ряде регионов России – катастрофического состояния окружающей природной среды.

Следствием неоправданного игнорирования экологической безопасности страны являются не только опасные процессы, происходящие внутри России, но и невыполнение международных обязательств, что вызывает негативный для нашего государства международный резонанс.

Разработка законов природоохранной направленности позволит создать в государстве систему правового регулирования экологической безопасности страны и ее граждан, позволит создать механизмы, обеспечивающие конституционное право граждан на благоприятную окружающую среду и позволит держать экологическую ситуацию в стране под эффективным контролем общества и государства.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- 1.1. Марфенин Н.Н. Россия в пути – взгляд эколога. Россия в окружающем мире: 1998 (Аналитический ежегодник) / Под общей редакцией: Н.Н.Моисеева, С.А.Степанова.- М.: МНЭПУ, 1998.
2. Государственный доклад "О состоянии окружающей природной среды в 1995 году".- М.: Центр международных проектов, 1996.
3. Государственный доклад "О состоянии окружающей природной среды в 1996 году".- М.: Центр международных проектов, 1997.
4. Экокультура: в поисках выхода из экологического кризиса.- М: МНЭПУ, 1998.
5. Российский статистический ежегодник: Статистический сборник.- М.: Госкомстат России, 1997.
6. Управление природоохранной деятельностью в Российской Федерации.- М.: Лит. агентство "Варяг", 1996.
7. Государственный доклад о состоянии здоровья населения в Российской Федерации в 1996 г.- М., 1997.
8. Яблоков А.В., Концепция экологической безопасности России // Экологическая безопасность России, вып. 1.- М:- Юрид. лит-ра, 1994.
9. Конституция Российской Федерации.- М.: Юрид.лит-ра, 1994.
10. Подготовка и принятие законов в правовом государстве. Материалы международного семинара, Москва, Государственная Дума, 28-29 апреля 1997 года.- М.: ГосДума, 1998.
11. Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.- М.: ГосДума, 1998.