**Уважаемые студенты! Если Вас интересуют авторские работы по юриспруденции пишите по адресу sobakagreta@MAIL.ru мы поможем Вам решить эту проблему.**

§1. Система государственных органов управления природопользованием и охраной окружающей природной среды.

Статьи 5 - 10 Закона РФ " Об охране окружающей природной среды" закрепляют компетенцию законодательной и исполнительной властей Российской Федерации, специально уполномоченных органов в области охраны окружающей природной среды, компетенцию субъектов России, а также органов местного самоуправления.

Для понимания экологической компетенции государственных органов и органов самоуправления первостепенное значение имеют конституционные нормы. Согласно ст. 9 Конституции земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, и могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности.[[1]](#footnote-1)

В соответствии со ст. 36 Конституции граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю. Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц. Условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона.

Согласно ст. 71 Конституции в ведении Российской Федерации находятся:

федеральная государственная собственность и управление ею;

установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического развития Российской Федерации; федеральный бюджет;

федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития;

федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; федеральные транспорт, пути сообщения, информация и связь; деятельность в космосе;

производство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования;

определение статуса и защита территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации; метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени;

геодезия и картография; наименования географических объектов; официальный статистический учет.

В соответствии со ст. 72 Конституции в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся:

защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон;

вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;

разграничение государственной собственности;

природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории;

осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий;

установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации;

земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды;

защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей.

По ст. 73 Конституции вне пределов ведения и полномочий Российской Федерации по предметам ее совместного ведения с субъектами Российской Федерации последние обладают всей полнотой государственной власти.

Согласно ст. 114 Конституции Правительство Российской Федерации обеспечивает проведение в стране единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии; осуществляет управление федеральной собственностью.[[2]](#footnote-2)

Указ Президента России о федеральных природных ресурсах от 16 декабря 1993 г. разграничивает государственную собственность на природные ресурсы, определяет в составе земель, вод, недр, ресурсов животного и растительного мира федеральные природные ресурсы, исходя из принципа их общегосударственного значения. Это в конечном счете является определяющим в разграничении компетенции Российской Федерации и ее субъектов, рассматриваемой в ст. 5 - 9 комментируемого Закона. К федеральным ресурсам, в частности, относятся виды растений и животных, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, виды животных, ценные в хозяйственном отношении и отнесенные к особо охраняемым, естественная миграция которых проходит по территории двух и более субъектов Российской Федерации, а также животные, отнесенные к видам, подпадающим под действие международных договоров, водные объекты, расположенные на территории двух и более субъектов Российской Федерации, а также пограничные и трансграничные водные объекты; иные природные ресурсы по взаимной договоренности федеральных органов государственной власти России и органов государственной власти субъектов Федерации<13>. В ряде субъектов Российской Федерации приняты законы об охране окружающей среды, о природопользовании (см. приложение), экологические, земельные, лесные и иные кодексы, что отчасти объясняется недостаточным учетом в федеральном законодательстве реалий сегодняшнего дня.[[3]](#footnote-3)

Согласно Указу Президента России от 11 декабря 1991 г. о полномочиях Якутской Саха ССР в распоряжении природными ресурсами республики для повышения роли государственных органов этой республики ее Совету Министров предоставлено право устанавливать порядок и квоты на реализацию древесины, угля и других полезных ископаемых на экспорт, определять порядок взимания и размер платы за природные ресурсы, а также размер штрафов и компенсации за экономический ущерб от загрязнения окружающей среды.

На наш взгляд, охрана окружающей среды, отнесенная к совместной компетенции России и ее субъектов, нуждается прежде всего в федеральном регулировании (основанном на взаимодействии Федерации и ее субъектов), реализуемом с помощью комментируемого Закона: законодательные акты субъектов Федерации целесообразны и законны при неурегулированности экологических вопросов Российской Федерацией, при необходимости конкретизации, детализации предписаний федеральных законов или по вопросам самостоятельной компетенции субъектов Российской Федерации.

По Закону Российской Федерации о Совете Министров - Правительстве Российской Федерации от 22 декабря 1992 г. к его полномочиям относится координация работы органов государственного управления по совместному проведению природоохранных мероприятий и реализации крупных экологических программ межреспубликанского (федерального) и международного значения, принятие мер по ликвидации последствий крупных аварий и катастроф, а также стихийных бедствий (п. 4 ст. 20 Закона)<15>.

Согласно Указу Президента о государственных надзорных органах от 12 ноября 1992 г. к организационно-правовым формам центральных органов федеральной исполнительной власти относятся федеральные надзоры России, которые в пределах своей компетенции осуществляют государственное нормативное регулирование вопросов безопасности, а также специальные разрешительные, надзорные и контрольные функции<16>. Такими органами можно считать Федеральный санитарно-эпидемиологический надзор (Госсанэпиднадзор), Федеральный надзор России по ядерной и радиационной безопасности (Госатомнадзор России) и др.[[4]](#footnote-4)

Правительство Российской Федерации утвердило ряд положений о полномочиях отраслевых органов управления в области использования природных ресурсов и охраны окружающей среды. Это положения о горном и промышленном надзоре России; о Комитете Российской Федерации по рыболовству; о Комитете по водному хозяйству; о Комитете по земельным ресурсам и землеустройству; о Правительственной комиссии по окружающей среде и природопользованию и др.

Особо следует остановиться на Указе Президента Российской Федерации "О структуре федеральных органов исполнительной власти" от 14 августа 1996 года N 1177в соответствии со статьей 112 Конституции, которым Президент РФ постановил:

а) в целях формирования указанной структуры образовать:

Министерство природных ресурсов Российской Федерации и Государственный комитет Российской Федерации по охране окружающей среды на базе упраздняемых Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации, Комитета Российской Федерации по водному хозяйству и Комитета Российской Федерации по геологии и использованию недр;

б) упразднить:

Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации;

Государственный комитет санитарно-эпидемиологического надзора Российской Федерации, передав его функции Министерству здравоохранения Российской Федерации;

Комитет Российской Федерации по водному хозяйству;

Комитет Российской Федерации по геологии и использованию недр.

в) Правительству Российской Федерации:

обеспечить упорядочение состава территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. Особое внимание при этом уделить исключению дублирования и параллелизма в деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, более четкому разграничению их функций и полномочий;

установить функции и полномочия преобразованных и вновь созданных федеральных органов исполнительной власти, а также уточнить положения о действующих органах в целях обеспечения ими реализации государственной политики в установленных сферах ведения в условиях углубления экономических реформ, перехода к рыночным методам управления.

В соответствии с Указом Президента РФ "О системе федеральных органов исполнительной власти" от 14 августа 1996 г. N 1176 Президент РФ в целях определения рациональной структуры федеральных органов исполнительной власти и в соответствии со статьей 112 Конституции РФ установил, что в систему федеральных органов исполнительной власти РФ входят министерства РФ (федеральные министерства) и иные федеральные органы исполнительной власти: государственные комитеты РФ, федеральные службы России, российские агентства, федеральные надзоры России.

Министерство Российской Федерации - федеральный орган исполнительной власти, проводящий государственную политику и осуществляющий управление в установленной сфере деятельности, а также координирующий деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти. Министерство возглавляет входящий в состав Правительства Российской Федерации министр Российской Федерации (федеральный министр).[[5]](#footnote-5)

Государственный комитет Российской Федерации - федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий на коллегиальной основе межотраслевую координацию по вопросам, отнесенным к его ведению, а также функциональное регулирование в определенной сфере деятельности. Государственный комитет Российской Федерации возглавляет председатель государственного комитета Российской Федерации.

Установлено, что территориальные органы федеральных органов исполнительной власти создаются федеральными органами исполнительной власти с разрешения Правительства Российской Федерации для осуществления полномочий указанных органов в регионах.

Создание, реорганизация и ликвидация территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, назначение на должность и освобождение от должности их руководителей осуществляются соответствующим федеральным органом исполнительной власти после консультаций с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Содержание территориальных органов федеральных органов исполнительной власти осуществляется за счет средств федерального бюджета, предусматриваемых на государственное управление, кроме территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, финансируемых по другим статьям бюджета.

Экологическая компетенция местных образований уточнена Федеральным законом об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации, принятым Государственной Думой 12 августа 1995 г. К ведению муниципальных образований отнесены вопросы местного значения, в частности владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью (землей, водами, другими природными ресурсами), комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования, регулирование планировки и застройки территорий, контроль за использованием земель, благоустройство и озеленение муниципального образования, регулирование использования местных водных объектов, месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также недр для строительства местных подземных сооружений (ст. 6 Закона).

Вместе с тем действуют нормы Закона РСФСР о местном самоуправлении в РСФСР от 6 июля 1991 г. в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации и Федеральному закону от 12 августа 1995 г.

Таким образом, предусматривается компетенция городов, районов, поселков, станиц, сельских округов в области охраны окружающей среды, которые:

осуществляют управление и контроль в области использования и охраны вод, лесов, недр, атмосферного воздуха, растительного и животного мира, других природных ресурсов на территории; обеспечивают проведение мероприятий по охране окружающей среды, соблюдение природоохранительного законодательства, соблюдение правил охоты, рыбной ловли, сбора дикорастущих растений, плодов, ягод;

информируют население об экологической обстановке, сообщают в соответствующие органы о действиях предприятий, учреждений, организаций, представляющих угрозу окружающей среде, нарушающих законодательство о природопользовании, принимают в соответствии с законодательством решения о наложении штрафов за ущерб, причиненный природной среде (ст. 51 Закона). Полномочия районной администрации в области охраны природы излагаются в ст. 60 того же Закона, городской администрации - в ст. 71.[[6]](#footnote-6)

В соответствии с Конституцией практика вырабатывает различные формы реализации требований Закона об охране окружающей природной среды: принимаются законы субъектов Российской Федерации о природопользовании, заключаются договоры о передаче и разграничении экологических функций, о порядке взаимодействия специально уполномоченных государственных органов (см. приложения).[[7]](#footnote-7)

Вопросы экологии занимают большое место в уставах местного самоуправления, в законах субъектов Российской Федерации о местных референдумах, о местном самоуправлении, иных нормативных правовых актах, составляющих правовую систему Российской Федерации.

§2. Мониторинг окружающей среды

Мониторинг окружающей среды может характеризоваться как одна из мер охраны окружающей среды, функция государственно­го управления и правовой институт. Мониторинг — это система долгосрочных наблюдений, оценки и прогноза состояния окру­жающей среды и его изменений.

Основные положения о мониторинге сформулированы в Законе РСФСР «Об охране окружающей природной среды». Кроме того, положения о мониторинге имеются во всех природоресурсных и иных нормативных правовых актах. К примеру, органы санэпид-надзора обязаны проводить социально-гигиенический монито­ринг, регулируемый Положением о санитарно-гигиеническом мо­ниторинге, утвержденным постановлением Правительства РФ от 6 октября 1994 г.

В соответствии с Законом «Об охране окружающей природной среды» государственная служба наблюдения за состоянием окру­жающей среды организуется с целью наблюдения за происходящи­ми в ней физическими, химическими и биологическими процесса­ми, за уровнем загрязнения атмосферного воздуха, почв, водных объектов, последствиями его влияния на растительный и живот­ный мир, обеспечения заинтересованных организаций и населения текущей и экстренной информацией об изменениях в окружающей среде, предупреждениями и прогнозами ее состояния. На Прави­тельство РФ возложена задача определения порядка организации и деятельности государственной службы наблюдения.

• Годударственныи комитет РФ\_ по охране акружающен-ереды (общее руководство и координация деятельности минис­терств и ведомств, предприятий и организаций в области эко­логического мониторинга; организация мониторинга источ­ников антропогенного воздействия на окружающую среду и зон их прямого воздействия; организация мониторинга жи­вотного и растительного мира; обеспечение создания и функ­ционирования экологических информационных систем; ве­дение с заинтересованными министерствами и ведомствами банка данных об окружающей природной среде, природных ресурсах и их использовании);

• Федеральная служба^Россшшо гид^ометеородоащ&ДМОаиЗ'0-рйнгу окружающей среды (организация мониторинга состо­яния атмосферы, поверхностных вод суши, морской среды, почв, околоземного пространства, комплексного фонового и космического мониторинга состояния окружающей среды;

ведение государственного фонда данных о загрязнении окру­жающей среды);

• Государственный Комитет РФ по земельным ресурсам и зем­леустройству (мониторинг земель);

• Министерство природных ресурсов РФ (наблюдение за состо­янием недр и мониторинг водных объектов);

• Министерство сельского хозяйства и продовольствия РФ (мо­ниторинг охотничьих ресурсов, рыб, других водных живот­ных и растений);

• Федеральная служба лесного хозяйства России (мониторинг лесов);

• Федеральная служба геодезии и картографии России (осу­ществление топографо-геодезического и картографического обеспечения Единой государственной системы экологическо­го мониторинга);

• Федеральный горный и промышленный надзор России (коор­динация развития и функционирования подсистем монито­ринга геологической среды, мониторинг обеспечения про­мышленной безопасности);

• Министерство здравоохранения РФ (мониторинг воздейст­вия факторов среды обитания на состояние здоровья населе­ния).

Кроме того, в Единой системе экологического мониторинга уча­ствуют: Министерство обороны РФ; Государственный комитет РФ по вопросам развития Севера; Министерство РФ по атомной энер­гии и др.

Наиболее солидной базой мониторинга обладает Росгидромет1. Так, наблюдения за состоянием атмосферы в 1995 г. проводились регулярно на 664 стационарных постах в 234 городах и поселках России. В системе Росгидромета действует 150 химических лабора­торий. Как видим, такие лаборатории существуют не во всех горо­дах, где проводится регулярный мониторинг. Причем имеет место тенденция свертывания программы мониторинга атмосферного воздуха.[[8]](#footnote-8)

Отбор проб почвы производится в 268 хозяйствах, расположен­ных в 160 районах РФ на площади более 40 тыс. га. Количество отобранных проб составило 4400 шт.

Наблюдениями за загрязнением поверхностных вод суши по гидрохимическим показателям охвачены 1175 водотоков и 151 во­доем. Отбор проб ведется на 1892 пунктах по химическим и физи­ческим показателям. Наблюдениями за загрязнением поверхност­ных вод суши по гидробиологическим показателям охвачено 190 водных объектов.

Получает развитие производственный экологический монито­ринг, т.е. мониторинг, осуществляемый предприятиями. Так, с октября 1995 г. создается система мониторинга в АО «Газпром». При ее проектировании предусматривается мониторинг источни­ков загрязнения, объемов выбросов загрязняющих веществ в атмо­сферу и сброса сточных вод; информационное взаимодействие с территориальными службами Росгидромета, Минприроды и дру­гими органами.[[9]](#footnote-9)

Данные мониторинга природной среды служат основой для ве­дения кадастров природных ресурсов, а также для принятия эко­логически значимых хозяйственных и иных решений.

Постановлением Правительства РФ от 3 августа 1992 г. «О по­вышении эффективности использования в народном хозяйстве гидрометеорологической информации и данных о загрязнении ок­ружающей природной среды»1 предусмотрено, в частности, предо­ставление предприятиями и организациями Росгидромета и Мин­природы России специализированной гидрометеорологической информации и данных о загрязнении окружающей природной среды коммерческим структурам, предприятиям и организациям гражданской авиации, морского и железнодорожного транспорта на договорной основе за плату.[[10]](#footnote-10)

За счет централизованных ассигнований из республиканского бюджета РФ Росгидромет и Минприроды России осуществляют:

• обеспечение населения и хозяйственно-экономических структур предупреждениями (оповещениями) о возникнове­нии стихийных гидрометеорологических и гелиогеофизических явлений, информацией о фоновом состоянии загрязне­ния окружающей природной среды, прогнозами погоды об­щего пользования на период до трех суток;

• ведение государственных банков (архивов) данных в области гидрометеорологии и мониторинга загрязнения окружаю­щей природной среды;

• выполнение международных обязательств РФ по передаче (обмену) гидрометеорологической информации и данных по загрязнению окружающей природной среды.

Условия пользования информационными ресурсами, формиру­емыми в процессе проведения мониторинга окружающей среды, регулируются Положением об информационных услугах в области гидрометеорологии и мониторинга загрязнения окружающей при­родной среды, утвержденным постановлением Правительства РФ от 15 ноября 1997 г. В соответствии с Положением к информацион­ным услугам в области мониторинга загрязнения окружающей среды относится предоставление организациями Росгидромета оперативно-прогностической, аналитической, режимно-справоч-ной информации общего назначения и специализированной ин­формации.

Информация в области мониторинга загрязнения окружающей среды общего назначения предоставляется пользователям (потре­бителям) бесплатно или за плату, не возмещающую в полном раз­мере расходы на эти услуги. Такие расходы компенсируются из средств федерального бюджета. Бесплатно названная информация предоставляется органам государственной власти РФ, органам еди­ной государственной системы предупреждения и ликвидации чрез­вычайных ситуаций.

Другим пользователям (потребителям) информация в области мониторинга окружающей среды общего назначения предоставля­ется за плату в размерах, возмещающих расходы на ее подготовку, копирование и передачу по сетям электрической и почтовой связи.

Специализированная информация в области мониторинга за­грязнения окружающей среды предоставляется пользователям (потребителям) в рамках совместных программ (соглашений), а также по договорам на услуги по информационному обеспечению.

# ЛИТЕРАТУРА:

1. Закон Российской Федерации «Об охране окружающей природной среды» М 1997
2. Бринчук М.М. Введение в экологическое право М 1996
3. Вайнер Дуглас. Экология в Советской России. Архипелаг свободы: заповедники и охрана природы. М.: Прогресс, 1991.
4. Емельянова В.Г. Всероссийское общество охраны природы М 1987
5. Комментарий к Закону РФ «Об охране окружающей природной среды»М 1997
6. Колбасов О.С. Международно-правовая охрана окружающей среды М 1982
7. Круглов В.В. Проблемы охраны окружающей среды Екатеринбург 1993
8. Петров В.В. Экологическое право России М 1995
9. Петров В.В. Экология и право М 1981
10. Экологическое право России под ред Ермакова В.Д. М 1997
11. Экологическое право России под ред Бринчука М.М. М 1998

1. Бринчук М.М. Введение в экологическое право М 1996 [↑](#footnote-ref-1)
2. Петров В.В. Экологическое право России М 1995 [↑](#footnote-ref-2)
3. Бринчук М.М. Введение в экологическое право М 1996 [↑](#footnote-ref-3)
4. Экологическое право России под ред Ермакова В.Д. М 1997 [↑](#footnote-ref-4)
5. Бринчук М.М. Введение в экологическое право М 1996 [↑](#footnote-ref-5)
6. Петров В.В. Экологическое право России М 1995 [↑](#footnote-ref-6)
7. Экологическое право России под ред Ермакова В.Д. М 1997 [↑](#footnote-ref-7)
8. Бринчук М.М. Введение в экологическое право М 1996 [↑](#footnote-ref-8)
9. Экологическое право России под ред Ермакова В.Д. М 1997 [↑](#footnote-ref-9)
10. Петров В.В. Экологическое право России М 1995 [↑](#footnote-ref-10)