

Правовое поле деятельности

(для чего необходимы законы и как ими пользоваться с наибольшей эффективностью)

Мы все должны осознавать, что осуществляем свою деятельность в определенном правовом поле. Совершенно необходимо представлять себе, какие законы и другие нормативные документы могут быть полезными и необходимыми в деятельности участников Российской Сети Рек (РСР). Знание законодательства и умение его применять являются важнейшими составляющими успеха в деле защиты наших рек и озер.

Общие сведения о структуре российского законодательства

Кратко остановимся на общей характеристике структуры российского законодательства (Схема 1). Высшую юридическую силу имеет *Конституция РФ*. Законы и все иные правовые акты не должны ей противоречить.



Составной частью правовой системы РФ являются *международные договоры РФ*, принятые в установленном порядке - подписанные, ратифицированные, одобренные. Если закон РФ и международный договор РФ противоречат друг другу, то применяются правила международного договора. Иными словами, международные договоры РФ имеют большую юридическую силу, чем законы РФ.

Помимо законов, существует множество *подзаконных нормативных правовых актов* разных видов:

- *Указы Президенты РФ;*
- *Постановления Правительства РФ;*
- *Разнообразные распоряжения;*
- *Положения;*
- *Инструкции;*
- *Приказы и т.д., которые не могут противоречить законам.*

Нормативные правовые акты могут быть федеральными, региональными или местными.

Действие их соответственно распространяется на всю РФ, на соответствующий регион (территорию субъекта РФ) или соответствующую территорию муниципального образования.

Местные нормативные правовые акты не могут противоречить региональному законодательству, а региональное законодательство – федеральному (под словом «законодательство» подразумевается вся совокупность нормативных правовых актов).

Тематически законодательство делится на отрасли, например, гражданское право, уголовное право, налоговое право, экологическое и т.д. Всего отраслей насчитывается несколько десятков.

Жизнь общественной организации регламентируется гражданским законодательством, внутри организации постоянно используется трудовое, налоговое законодательство и т.д., то есть в своей работе мы пользуемся нормативными актами из разных отраслей. Конечно, основным в нашем арсенале является законодательство об охране природы (экологическое законодательство) и, собственно, водное законодательство. Основным документом водного законодательства является Водный кодекс РФ.

Необходимо также:

- ∅ представлять себе структуру и полномочия органов власти на разных уровнях;
- ∅ знать правоохранные аспекты природоохранной деятельности, такие, как экологические правонарушения и преступления, ответственность, взаимодействие с правоохранительными органами и судом.

Перечень основных полезных нормативных актов, сгруппированных по темам, приведен в Приложении 1.1. Отдельно, в Приложении 1.2. приведены нормативные акты водного законодательства. В приложениях приведены законы и подзаконные акты федерального уровня.

Региональные и местные нормативные правовые акты необходимо искать в регионах. Высшим нормативно-правовым актом на региональном уровне является Устав субъекта РФ, а на местном – Устав муниципального образования.

Как правильно и эффективно работать с законами

(с законами в широком смысле, включая и подзаконные нормативные правовые акты)

В первую очередь, законодательное закрепление имеют права и обязанности общественных организаций в области охраны природы вообще и использования и охраны водных объектов в частности. Знание законов позволяет правильно и полноценно использовать свои права и обязанности. Необходимо также знать, к каким органам власти, по каким вопросам и как необходимо обращаться за помощью, или с требованиями, или с жалобами. Совершенно необходимо знание своих прав и процедур при общении с правоохранительными органами, судом, а также в случае возникновения конфликтных ситуаций. Обратите внимание, что в штате солидных природоохранных организаций обязательно есть юристы или целые юридические отделы.

Конечно, все зависит от ваших конкретных целей и задач. Попробуем дать самые обобщенные рекомендации

Сначала нужно определить, какие законы и подзаконные акты вам необходимы. Рекомендуем определить основной федеральный закон (законы), касающийся данной сферы, а затем посмотреть, какие подзаконные нормативные акты к нему приняты. Кроме того, не поленитесь изучить смежное законодательство. Если вопрос серьезный, изучить его надо максимально широко и глубоко.

Где взять тексты нормативных документов

Много правовых баз данных можно найти на компакт-дисках (наиболее известны Гарант, Консультант, Энциклопедия российского права, Элекс - кто к чему привык). Это удобно, но иногда дорого (официальные Гарант и Консультант рядовым организациям, пожалуй, недоступны). Тексты основных законов (а они зачастую объемны) лучше приобрести и иметь под рукой. Иногда выпускаются сборники документов по тем или иным вопросам. Много можно найти в Интернете, но нужно быть осторожным, там очень много мусора и устаревшей информации.

Если ваш источник не очень свежий (более 1–2 месяцев), стоит уточнить, не внесены ли в него изменения. Можно (опять же) воспользоваться Интернетом, купить или посмотреть у приятелей свежий CD, на худой конец пролистать в ближайшей библиотеке подшивку «Российской газеты». «Российская газета» и «Собрание законодательства РФ» – издания, где нормативные акты публикуются официально.

После теоретической проработки вопроса очень желательно проконсультироваться с теми, кто сталкивался с подобной проблемой на практике

Почти всегда такие люди находятся в ближайшем окружении. Не бойтесь задавать вопросы. Как показывает опыт, специалистов с совершенными знаниями по широкому кругу вопросов практически нет. Они знают одно, а вы – другое, так что не комплексуйте.

И, конечно, в таких сугубо юридических вопросах как законодательные инициативы или судебные тяжбы, лучше всего привлечь к делу опытного юриста, т.к. здесь возникают довольно специфические моменты (ситуация должна быть правильно проанализирована и оценена, особое значение приобретают формулировки и т.д.).

Не удивляйтесь, если встретите в законодательстве массу противоречий - к сожалению, их очень много. Кроме того, попадаются вопросы, на которые законодательных ответов просто нет, хотя по всем признакам они должны быть.

Таким образом:

- *подберите нормативную базу;*
- *проверьте, не внесены ли изменения в законодательство;*
- *максимально хорошо изучите вопрос;*
- *проконсультируйтесь с практиками (со всеми, которые вам доступны);*
- *при необходимости привлекайте юристов;*
- *будьте готовы к законодательным коллизиям и пробелам.*

Основные тенденции в правовом поле

Российское законодательство развивается сейчас очень быстро. Ниже приведены основные тенденции развития правового поля.

Реформа федеральной исполнительной власти

Реформа началась с весны 2004 г. и до сих пор полностью не завершена. Указом Президента РФ от 20.05.2004 г. № 0649 (*полный текст его приведен в Приложении на CD*) была определена новая структура Правительства РФ. Количество министерств резко сократилось, структура министерств существенно изменилась, а также произошло перераспределение функций и полномочий между ними и подведомственными им службами и агентствами. Соответственно, изменился состав и функции территориальных органов федеральных органов исполнительной власти на уровне регионов и муниципальных образований. В итоге до сих пор в работе ряда ведомств сохраняется некоторая неразбериха.

Более полно вопрос полномочий различных органов власти затрагивается в разделе «Органы власти».

Перераспределение полномочий между органами власти разных уровней

(федеральным центром, субъектами РФ и местными органами власти)

Начало этому процессу положили федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ, который вступил в силу с 1 января 2006 г., а также изменения и дополнения в федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ». После этого в августе 2004 г. был принят федеральный закон № 122-ФЗ от 22.08.2004 (*Приложение на CD*), вступивший в силу с 01.01.2005 г., которым внесены изменения в более, чем 150 федеральных законов, касающихся перераспределения полномочий между федеральным, региональным и местным уровнями власти. Согласно этому закону, субъекты РФ были лишены ряда важнейших полномочий в области охраны природы и использования природных, в том числе водных, ресурсов.

Однако на этом изменения не закончились. Стало понятно, что такое соотношение полномочий органов власти разных уровней нерационально. В декабре 2004 г. принимается федеральный закон № 199-ФЗ от 29.12.2004 г. (*Приложение на CD*), вернувший многие полномочия субъектам РФ согласно Федеральному закону «Об охране окружающей среды». Далее федеральным законом № 199-ФЗ от 31.12.2005 г. (*Приложение на CD*) были возвращены практически все полномочия субъектам РФ в области охраны окружающей среды и в отношении водных объектов. Полномочия же местных органов власти в целом существенно расширились.

Изменениям подвергались, в числе прочих, важнейшие природоохранные и водные федеральные законы:

- ФЗ «Об охране окружающей среды»;
- Водный и Лесной кодексы;
- ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»;
- ФЗ «Об экологической экспертизе»

и целый ряд других.

Реформа местного самоуправления

Кроме расширения и уточнения полномочий местных органов власти, реформа местного самоуправления предполагает изменение территориального устройства муниципальных образований и, следовательно, административного деления территорий субъектов РФ. Границы, территории и, соответственно, новые органы власти муниципальных образований отличаются от существовавших до этого административных районов.

Разработка проектов новых редакций Водного кодекса РФ и Лесного кодекса РФ

Основными тенденциями являются концентрация ресурсов на федеральном уровне и сокращение полномочий регионов. Кроме того, новые кодексы имеют пользовательский уклон, а охрана природы (водных и лесных ресурсов) отходит на второй, а то и третий план.

Незавершенность земельного законодательства

В нашей работе могут возникнуть вопросы, касающиеся земельных отношений. Например, какая-то деятельность может потребовать оформления земельных отношений. Или кто-то что-то подозрительное строит прямо у воды, и надо проверить, правомерно ли выделена земля.

Здесь надо иметь в виду, что многие понятные и ясные положения Земельного кодекса РФ на практике не работают и «висят в воздухе». В частности, разграничение государственной собственности на землю на федеральную собственность, собственность субъектов РФ и муниципальную собственность не закончено, поэтому порядок распоряжения и пользования землями часто вызывает вопросы. Состояние земельного кадастра также далеко от оптимального, поэтому получить сведения о принадлежности и категориях земель зачастую проблематично. Поэтому при решении возможных земельных вопросов надо иметь под рукой не только **Земельный кодекс**, но и **ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса РФ»**, **ФЗ «О разграничении государственной собственности на землю»** (*Приложение на CD*), а также иные необходимые законы и подзаконные нормативные акты.

Таким образом, динамичное состояние законодательства требует постоянного мониторинга. Необходимо также обратить внимание на противоречивость нынешнего законодательства - коллизии встречаются часто, и это надо учитывать в своей работе. Рекомендуем относиться к ним философски и использовать применяемые на практике подходы.

О водном законодательстве

Ядром водного законодательства РФ является Водный кодекс РФ, принятый в 1995 г. с внесенными в него изменениями и дополнениями. Помимо него, есть ряд важных федеральных законов, касающихся водных объектов, и большое количество подзаконных

нормативных актов: постановлений Правительства РФ, приказов и иных документов МПР РФ, санитарных правил и норм, актов других министерств и ведомств (*Приложение 1.1.*). Кроме того, использование подземных вод регулируется законодательством о недрах – ФЗ «О недрах» и соответствующими подзаконными нормативными актами.

Водный кодекс является основополагающим документом, регулирующим отношения в использовании и охране водных объектов. Кодекс состоит из **общей и особенной частей**.

Общая часть включает разделы:

- *общие положения;*
- *право собственности и другие права на водные объекты;*
- *государственное управление в области использования и охраны водных объектов;*
- *использование и охрана водных объектов;*
- *разрешение споров по вопросам использования и охраны водных объектов и ответственность за нарушение водного законодательства РФ.*

В **особенной части** содержится один раздел - целевое использование водных объектов.

Рекомендуем ознакомиться с Водным кодексом РФ (тем, кто этого еще не сделал) и иметь его под рукой. Нужно иметь представление о том, на каком правовом основании стоит использование и охрана водных объектов.

В настоящее время Госдума приняла в третьем чтении новый Водный кодекс РФ. Координационный центр РСР инициировал и провел совместно с экоцентром «Дронт» и российскими экспертами общественную экологическую экспертизу проекта Водного кодекса. Результат – отрицательное заключение. **Государственная экологическая экспертиза проекта Водного кодекса РФ в нарушение Федерального закона РФ от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» не проводилась.**

Последние изменения Водного кодекса связаны с перераспределением полномочий между органами власти разных уровней (в первую очередь лишение, а затем возвращение прав субъектам РФ относительно водных объектов, находящихся на их территориях), а также с изменениями в полномочиях федеральных органов исполнительной власти, ответственных за управление использованием и охраной водного фонда. Сейчас основным «водным органом» является Федеральное агентство водных ресурсов – «Росводресурсы».

Более существенным изменением является лишение субъектов РФ практически всех полномочий относительно водных объектов, они даже перестают быть субъектами водных отношений.

ВК уделяет достаточно большое внимание вопросам охраны водных объектов. Обратим внимание на основные моменты.

Водоохранные требования при использовании водных объектов

Водные объекты используются в самых разных целях (*Схема 2*). Водопользователями могут быть и отдельные граждане, и юридические лица. Использование водных объектов гражданами и юридическими лицами для предпринимательских целей разрешается

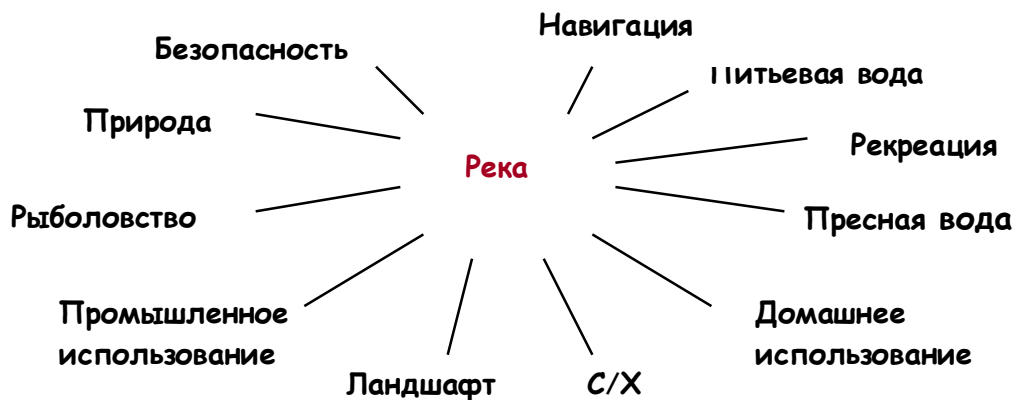


Схема 2. Использование водных объектов.

только на основании лицензии на водопользование и договора пользования водным объектом, которые, соответственно, выдает и заключает Федеральное агентство водных ресурсов. И лицензия, и договор обязательно должны содержать требования и обязанности водопользователя по рациональному использованию и охране водных объектов и окружающей природной среды. В случае нарушения этих требований водопользователь может быть лишен права пользования водным объектом.

ВК не предусматривает прямо, что общественные организации могут быть инициаторами аннулирования лицензий и прекращения договоров пользования водными объектами. Однако у нас всегда есть право обратиться с соответствующим предложением в территориальное управление Федерального агентства водных ресурсов.

Роли общественности в управлении и охране водных ресурсов ВК уделяет, к сожалению, крайне мало внимания. Прямо участие общественности предусмотрено в работе бассейновых советов (ст.120).

Тем не менее, у общественности есть следующие права по отношению к водным объектам.

Какие права есть у общественности

- право обращения в «водные органы» с предложениями относительно использования и охраны рек и других водных объектов, за разъяснениями разных вопросов;
- право на получение сведений из государственного водного кадастра (вопрос, в каком он находится состоянии, нуждается ли в прояснении; если в таком же, как земельный – то никакого толку от него нет);
- право на проведение общественной экологической экспертизы и общественного экологического контроля в соответствии с ФЗ «Об охране окружающей среды», организацию общественного экологического мониторинга (его организации посвящена подробная работа «Как организовать общественный экологический мониторинг» под ред. М.Хотулевой);
- право на инициацию организации и содействие в функционировании особо охраняемых природных территорий в соответствии с ФЗ «Об ООПТ»;
- а также всегда остается право обращаться в водные и природоохранные органы, органы санэпиднадзора (их нынешнее название – Роспотребнадзор), прокуратуру и милицию, а также в суд.

ВК предусматривает ряд механизмов, направленных на охрану водных объектов:

- нормирование предельно допустимых вредных воздействий на водные объекты с целью недопущения превышения предельно допустимых концентраций вредных веществ;
- запрет на захоронение и сброс радиоактивных и токсичных веществ и материалов в водные объекты;
- строительство и эксплуатация хозяйственных объектов, влияющих на состояние водных объектов, должно осуществляться так, чтобы предотвращать их загрязнение, засорение и истощение; в противном случае эксплуатация таких объектов может быть ограничена, приостановлена или запрещена;
- ведение работ на водных объектах и в их водоохранных зонах должно быть согласовано с «водным органом». Охраняться должны не только сами водные объекты, но и их водосборные площади.

Особые правила устанавливаются в отношении **водоохранных зон водных объектов**.

|| **Водоохранные зоны (ВОЗ)** – территории, примыкающие к акватории водного объекта, на которых установлен специальный режим использования и охраны природных ресурсов и осуществления хозяйственной деятельности.

ВОЗ нужны для поддержания водных объектов в состоянии, соответствующем экологическим требованиям, для предотвращения загрязнения, засорения и истощения поверхностных вод и для сохранения среды обитания растений и животных.

В частности, в ВОЗ запрещается размещение складов ядохимикатов и минеральных удобрений, складирование навоза и мусора, заправка топливом, мойка и ремонт автомобилей, проведение рубок главного пользования и т.д.

В пределах водоохранных зон устанавливаются прибрежные защитные полосы (ПЗП), где должен соблюдаться еще более строгий режим. Земельные участки в пределах ВОЗ предоставляются гражданам и организациям по согласованию с «водным органом». Особые требования прописаны ВК в отношении использования лесов водоохранных зон.

Общие требования к ВОЗ и ПЗП установлены ВК (ст. 111, 112 и 113). Детализация этих требований, а также минимальные размеры ВОЗ (ширина ВОЗ зависит от расстояния от истока реки) определены постановлением Правительства РФ «Об утверждении Положения о водоохранных зонах водных объектов и их прибрежных защитных полосах» от 23.11.96 № 1404, полный текст которого можно найти в *Приложении на CD*. На местности ВОЗ должны обозначаться специальными информационными знаками.

Особой охране подлежат источники питьевого и хозяйственного водоснабжения. Для них устанавливаются зоны и округа санитарной охраны в соответствии с ВК (ст. 115), ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» и соответствующими санитарными нормами и правилами (*Приложение на CD*).

В ВК также содержатся нормы об особо охраняемых водных объектах. Это хорошее дело, но на практике совершенно не используемое. Только Байкал можно считать особо охраняемым водным объектом, хотя в специальном ФЗ «Об охране озера Байкал» так не называется.

Также хорошим, но мало используемым механизмом являются бассейновые соглашения и бассейновые советы. О них мы поговорим отдельно.

О природоохранном законодательстве

Большое значение имеет общее законодательство об охране природы. Основы заложены Конституцией РФ. Базовым специальным законом является **федеральный закон «Об охране окружающей среды»** (Приложение на CD). Среди основных принципов охраны окружающей среды названы обязательность участия в решении задач охраны окружающей среды граждан, общественных и иных некоммерческих объединений. Целая глава закона посвящена правам и обязанностям граждан и НПО в области охраны окружающей среды. Приведем полностью статьи 12 и 13, содержащие перечень важнейших прав НПО.

Статья 12. Права и обязанности общественных и иных некоммерческих объединений, осуществляющих деятельность в области охраны окружающей среды

1. Общественные и иные некоммерческие объединения, осуществляющие деятельность в области охраны окружающей среды, имеют право:

- *разрабатывать, пропагандировать и реализовывать в установленном порядке программы в области охраны окружающей среды;*
- *защищать права и законные интересы граждан в области охраны окружающей среды;*
- *привлекать на добровольной основе граждан к осуществлению деятельности в области охраны окружающей среды;*
- *за счет собственных и привлеченных средств осуществлять и пропагандировать деятельность в области охраны окружающей среды, воспроизводства природных ресурсов, обеспечения экологической безопасности;*
- *оказывать содействие органам государственной власти Российской Федерации, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления в решении вопросов охраны окружающей среды;*
- *организовывать собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование, сбор подписей под петициями и принимать участие в указанных мероприятиях в соответствии с законодательством Российской Федерации;*
- *вносить предложения о проведении референдумов по вопросам охраны окружающей среды и об обсуждении проектов, касающихся охраны окружающей среды;*
- *обращаться в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, иные организации и к должностным лицам о получении своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды, о мерах по ее охране, об обстоятельствах и о фактах хозяйственной и иной деятельности, создающих угрозу окружающей среде, жизни, здоровью и имуществу граждан;*
- *участвовать в установленном порядке в принятии хозяйственных и иных решений, реализация которых может оказать негативное воздействие на окружающую среду, жизнь, здоровье и имущество граждан;*
- *обращаться в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и иные организации с жалобами, заявлениями, исками и предложениями по вопросам, касающимся охраны окружающей среды, негативного воздействия на окружающую среду, и получать своевременные и обоснованные ответы;*

- организовывать и проводить в установленном порядке слушания по вопросам проектирования, размещения объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может нанести вред окружающей среде, создать угрозу жизни, здоровью и имуществу граждан;
- организовывать и проводить в установленном порядке общественную экологическую экспертизу;
- рекомендовать своих представителей для участия в проведении государственной экологической экспертизы;
- подавать в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, суд обращения об отмене решений о проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, об эксплуатации объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может оказать негативное воздействие на окружающую среду, об ограничении, о приостановлении и прекращении хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду;
- предъявлять в суд иски о возмещении вреда окружающей среде;
- осуществлять другие предусмотренные законодательством права.

2. Общественные и иные некоммерческие объединения при осуществлении деятельности в области охраны окружающей среды обязаны соблюдать требования в области охраны окружающей среды.

Статья 13. Система государственных мер по обеспечению прав на благоприятную окружающую среду

1. Органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и должностные лица обязаны оказывать содействие гражданам, общественным и иным некоммерческим объединениям в реализации их прав в области охраны окружающей среды.

2. При размещении объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может причинить вред окружающей среде, решение об их размещении принимается с учетом мнения населения или результатов референдума.

3. Должностные лица, препятствующие гражданам, общественным и иным некоммерческим объединениям в осуществлении деятельности в области охраны окружающей среды, реализации их прав, предусмотренных настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, привлекаются к ответственности в установленном порядке.

Кроме того, НПО имеют право осуществлять **общественный экологический контроль** (ст. 68 закона). Результаты общественного контроля предоставляются в федеральные органы государственной власти и в органы местного самоуправления и подлежат обязательному рассмотрению. Есть только одно существенное «но» - рассматривать их должны в порядке, установленном законодательством. На федеральном уровне такой порядок не установлен, возможно, есть примеры на региональном уровне.

Все установленные законом права для общественных организаций очень важны и в действительности реализуются на практике. В нашем активе - общественные

обсуждения и слушания, жалобы и обращения в органы власти и в суд, общественная экологическая экспертиза, активные общественные действия, работа на ООПТ.

Важнейшим инструментом общественности является общественная экологическая экспертиза (ОЭЭ)

ОЭЭ могут подвергаться как проекты хозяйственной деятельности, так и проекты нормативных правовых актов. Ожидается, что роль ОЭЭ будет дальше возрастать. Один из важных принципов экологической экспертизы - презумпция потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности.

Порядок проведения ОЭЭ определяется **ФЗ «Об экологической экспертизе»** (*Приложение на CD*). Общественная экологическая экспертиза организуется и проводится по инициативе граждан и общественных организаций (объединений), а также по инициативе органов местного самоуправления общественными организациями (объединениями), основным направлением деятельности которых, в соответствии с их уставами, является охрана окружающей природной среды, в том числе организация и проведение экологической экспертизы, которые зарегистрированы в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. То есть, для проведения ОЭЭ она должна быть прописана в уставе организации, иначе в праве проведения ОЭЭ вам могут отказать. ОЭЭ должна проводиться до или одновременно с государственной экологической экспертизой.

Взаимодействие с государственной экологической экспертизой (ГЭЭ) также очень важный момент. В соответствии с **ФЗ «Об экологической экспертизе»** общественные организации могут направлять своих экспертов для участия в ГЭЭ, направлять свои предложения по объектам экспертизы и получать на них аргументированные ответы. При любом сомнительном строительстве вблизи водных объектов можно обращаться в территориальный орган МПР с запросом, была ли проведена ГЭЭ и каковы ее результаты. Материалы по ГЭЭ должны быть предоставлены общественным организациям, а сведения о результатах проведения ГЭЭ – средствами массовой информации. Заключение ГЭЭ могут быть оспорены в судебном порядке.