

Органы власти

(и с кем можно взаимодействовать)

В целом в систему органов и организаций, с которыми РСР может взаимодействовать в своей деятельности, входят:

- органы власти разных уровней;
- подведомственные органам власти государственные и муниципальные учреждения и предприятия;
- научные организации и вузы;
- общественные структуры (общественные и другие некоммерческие организации, ассоциации, союзы), бизнес-ассоциации.

Центральное место в этой системе, безусловно, занимают органы власти.

Органы власти в РФ

Систему органов государственной власти составляют *законодательные (представительные), исполнительные и судебные органы*. Президент РФ является главой государства, а не просто главой исполнительной власти, хотя и возглавляет именно исполнительную вертикаль власти. Аналогично, регионы возглавляются губернаторами, республики – президентами, а муниципальные образования – главами районов или главами администраций. Как правило, на региональном и местном уровнях глава территориального образования официально возглавляет исполнительную власть (Правительство субъекта РФ, администрацию муниципального образования).

Органы власти бывают **федеральные, региональные и местные**.

Органы власти федерального и регионального уровней являются органами государственной власти

Местные органы власти (формально их правильное название - органы местного самоуправления или органы местного самоуправления муниципальных образований) - в систему органов государственной власти не входят (ст. 12 Конституции РФ).

Важно хорошо представлять себе структуру органов власти и их полномочия, а также возможные способы взаимодействия с разными органами власти. Легитимной основой для действия каждого органа власти является нормативно-правовой акт, определяющий его структуру, функции, обязанности, порядок работы - обычно это регламент или положение. Общим правовым основанием для деятельности органов власти являются: **Конституция РФ** на федеральном уровне, **Устав или Конституция субъекта РФ** на региональном и **Устав** на местном уровнях.

Взаимодействие с законодательными органами

Основной функцией законодательных (или представительных) органов является принятие законов на федеральном и региональном уровнях и нормативно-правовых актов (фактически – местных законов, хотя они так и не называются) на местном уровне. Кро-

ме того, законодательные органы в целом или их структурные подразделения принимают иные виды документов – распоряжения, постановления, решения, поручения, заявления и т.п., в основном, по частным вопросам. Эти документы не содержат норм права.

По каким вопросам можно взаимодействовать с представительными органами власти

Главным образом по вопросам:

- принятия новых законов;
- внесения изменений в существующие законы;

а также они могут оказать:

- моральную поддержку (гласную на уровне принятия каких-нибудь заявлений или постановлений и негласную – на уровне кулуарных разговоров и действий);
- помощь в расследовании «горячих» дел (депутатские расследования, комиссии, запросы);
- влияние на органы исполнительной власти. Законодательный орган может ускорить работу или принятие решения исполнительным органом, например, дав официальное поручение рассмотреть, разработать, обеспечить и т.д.

Федеральным представительным и законодательным органом является Федеральное собрание, состоящее из Государственной Думы РФ (нижняя палата) и Совета Федерации (верхняя палата).



Законы принимаются Государственной Думой, затем рассматриваются и одобряются Советом Федерации, далее закон подписывается и обнародуется Президентом РФ. Только после этого закон считается принятым. Вступление его в силу, как правило, определяется в самом законе, на это также надо обращать внимание. Некоторые законы принимаются за два-три года до вступления в силу, чтобы успеть подготовиться к переменам

Схема 3.

На региональном уровне представительные органы являются однопалатными. Как правило, это законодательные собрания, областные (краевые, республиканские) Думы, иногда Советы депутатов, в некоторых регионах есть Малые Советы (например, в Приморском крае), обладающие законодательными функциями. Подробно структура законодательных органов определена региональными Уставами (Конституциями). Но суть одна –

законы принимаются этими органами и подписываются главой региона (губернатором, президентом), только после этого считаются принятыми окончательно.

На местном уровне после принятия нормативно-правового акта местным Советом депутатов он также должен быть подписан главой муниципального образования.

Основные этапы и сроки законодательного процесса на федеральном уровне прописаны в Конституции РФ. Более подробно работа Госдумы и Совета Федерации определяется их регламентами.

Выдержки из Регламента Госдумы, касающиеся законодательного процесса и парламентских слушаний, приведены в Приложении на CD.

Основная законодательная работа на федеральном уровне сосредоточена в Госдуме, а также в Администрации Президента РФ.

Кто может вносить поправки в законодательство и принимать новые законы

Существует определенный Конституцией круг субъектов законодательной инициативы, к которым некоммерческие и общественные организации не относятся. Согласно ст. 104 Конституции РФ, законопроекты в Госдуму могут вносить только Президент РФ, Совет Федерации, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, Правительство РФ, законодательные (представительные) органы субъектов РФ, а также Конституционный, Верховный, Высший Арбитражный Суды РФ по вопросам их ведения. То есть, при необходимости надо действовать через кого-то из них, наиболее приемлемые кандидатуры – депутаты Госдумы, члены Совета Федерации или законодательные (представительные) органы вашего региона.

Точно также на региональном уровне круг субъектов законодательной инициативы строго определен уставом или конституцией субъекта РФ и довольно узок, и общественные и некоммерческие организации в него обычно не входят.

Возможные формы продвижения общественных интересов в Государственной Думе:

- *действие через депутатов и их помощников, в том числе официально – через приемную депутата в своем избирательном округе;*
- *участие в работе думских комитетов и комиссий в качестве приглашенных специалистов, экспертов, представителей общественности, действие через профильные комитеты и комиссии;*
- *участие в парламентских слушаниях (выступление, обозначение и озвучивание своей позиции и позиции стоящих за вами общественных сил, предложений в резолюцию слушаний);*
- *инициация депутатских запросов и парламентских комиссий (расследований).*

Конечно, для максимальной эффективности неплохо иметь «своего» депутата в Госдуме или, как минимум, помощника депутата. Это может быть ваш земляк, кто-то с позитивным уклоном, с кем вы сталкивались по работе, знакомый знакомых, партнер РСР. Для благого дела провести рекогносцировку полезных связей совсем не грех.

- *Еще один путь – выдвигать своих кандидатов в представительные органы власти. Российская Сеть Рек специально этим не занимается, но предложения баллотироваться лидерам время от времени поступают. Конечно, человек, давно и успешно работающий, уже известный и обладающий авторитетом, при продвижении в выборные органы власти мог бы сыграть важную позитивную роль для экологического движения в целом.*

Советы для работы с законодательными органами

- ∅ к встрече и разговору тщательно готовьтесь, хорошо изучите ситуацию;
- ∅ свои предложения с обоснованием изложите письменно и возьмите с собой несколько бумажных экземпляров документов и дискет. Все должно быть коротко, ясно и емко. Депутаты – люди занятые, к тому же неглупые. Они способны оценить вашу квалификацию и степень владения материалом;
- ∅ если вы хотите получить от них какую-то бумагу, например, письмо поддержки, обращение, или инициировать депутатский запрос, подготовьте заранее проект документа, это ускорит дело.

Примерно те же подходы можно рекомендовать и для работы с законодательными органами других уровней (регионального и местного).

При подготовке проектов поправок в законодательство или новых законопроектов к делу необходимо подходить с максимальной ответственностью. В РСР есть позитивный опыт в законотворчестве, позволяющий дать полезные рекомендации для тех наших коллег, которые задумываются о реализации своих законодательных инициатив. (См. пример в Части 7).

Органы исполнительной власти

Исполнительная власть также действует на всех трех уровнях:

- **федеральный уровень** – Правительство РФ в целом, Министерства и подведомственные им федеральные агентства и службы;
- **региональный уровень** (субъекты РФ) – территориальные органы федеральных органов исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ;
- **местный уровень** – администрации и главы муниципальных образований.

Наиболее важными партнерами для РСР являются, как правило, именно власти на региональном и местном уровнях.

Специальные «водные органы» есть только на федеральном уровне – до последних реформ это был Департамент водных ресурсов в составе МПР РФ, теперь это Федеральное агентство водных ресурсов, подведомственное МПР, и его территориальные органы (региональные и бассейновые).

На региональном уровне в органах исполнительной власти водными вопросами занимаются соответствующие природоохранные министерства правительств субъектов РФ (министерства экологии, или природопользования, или охраны природы, или всего вместе). Как правило, в их составе нет специальных структурных подразделений по водным вопросам, тем более, что сейчас субъекты РФ практически полностью лишились «водных» полномочий.

На местном уровне водные вопросы среди прочих вопросов охраны природы курируют специальные отделы администраций муниципальных образований, иногда в составе местных администраций нет природоохранных отделов, и вся охрана природы находится в ведении заместителя главы администрации по соответствующим вопросам. Эти подраз-

деления местных администраций, а также сами главы местных администраций, они же главы муниципальных образований, являются основными партнерами (адресатами) общественных экологических организаций.

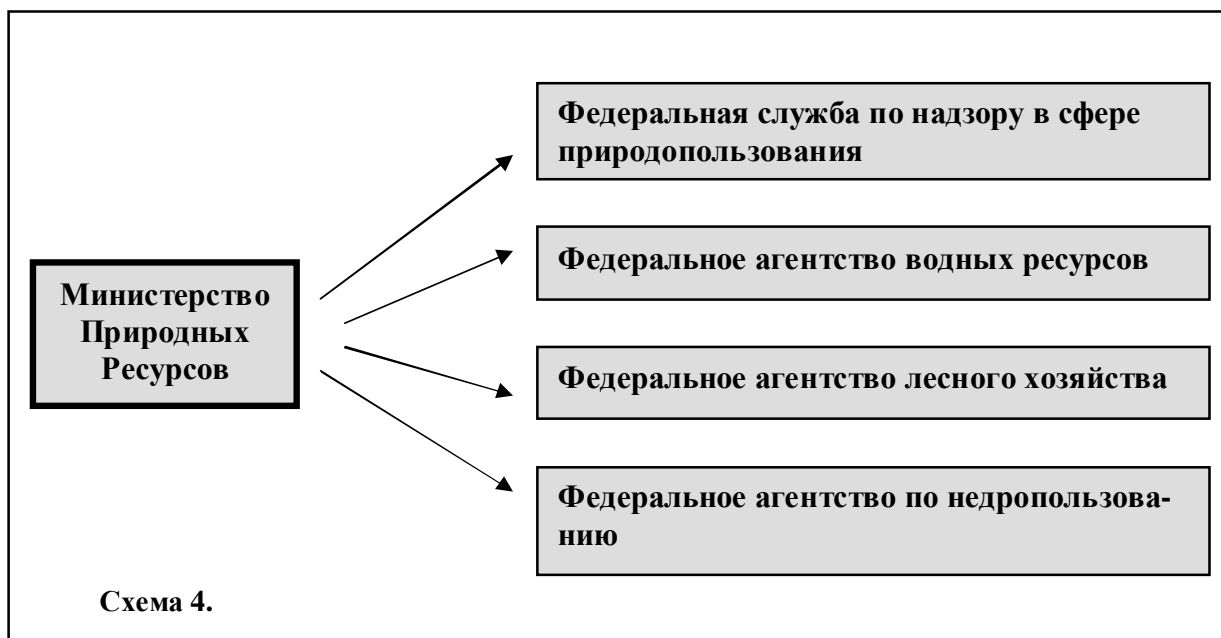
Также на местном и региональном уровнях ряд вопросов по водным объектам находится в ведении коммунальных служб – это уборка и вывоз мусора, очистка пляжей и зон отдыха, водоснабжение и канализация.

Система федеральных органов исполнительной власти

Как уже отмечалось, с весны 2004 г. происходит реформа федеральной исполнительной власти. Реформа выражается в изменении структуры и полномочий федеральных министерств. Одновременно и в соответствии с этим изменились названия многих органов исполнительной власти, что получило свое закрепление в уже упоминавшемся ФЗ № 122 от 22.08.2004 г. Структура федеральных органов исполнительной власти, участвующих в управлении водными ресурсами, представлена на *Схеме 5*. Они могут осуществлять свою деятельность как непосредственно, так и через свои территориальные органы или подведомственные организации (или и то, и другое), конкретно это определяется Положениями о них, утверждаемыми Правительством РФ, что отражено в названной схеме. Кроме того, у всех федеральных органов исполнительной власти в ведении находятся государственные учреждения или унитарные предприятия.

Министерство природных ресурсов и подведомственные ему органы

В новой структуре федеральных органов исполнительной власти Министерство природных ресурсов находится под руководством Правительства РФ. В ведении МПР РФ находятся:



МПР РФ и подведомственные ему Служба и Агентства являются федеральными органами исполнительной власти. Все они осуществляют свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, а также общественными объединениями и иными организациями, как прямо записано в Положениях о них. И МПР, и Служба, и Агентства

имеют свои территориальные органы, причем МПР РФ может образовывать территориальные органы Министерства (а может и не образовывать).

МПР России осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию практически по всему спектру природоохранных и природоресурсных вопросов, кроме вопросов экологического надзора, а также осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных ему Службы и Агентств. Среди полномочий МПР – разработка и принятие нормативных правовых актов по ряду водных вопросов, таких как требования к использованию и охране водохранилищ, ведение российского регистра гидротехнических сооружений, проектирование водоохраных зон и прибрежных защитных полос, нормативы предельно допустимых воздействий на экосистему Байкала и другие.

Федеральные агентства осуществляют функции по оказанию государственных услуг и управлению федеральным имуществом в соответствующих сферах. Агентства не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование и функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности.

Федеральное агентство водных ресурсов осуществляет управление водными ресурсами, в том числе выдает лицензии на водопользование, ведет государственный мониторинг и учет водных объектов, разрабатывает и утверждает нормативы предельно допустимых вредных воздействий на водные объекты и предельно допустимых сбросов и т.д.. В сфере взаимодействия с общественностью у водного агентства есть следующие полномочия – оно дает юридическим и физическим лицам разъяснения по вопросам своей деятельности, может привлекать к работе научные и иные организации, ученых и специалистов, а также создавать совещательные и экспертные органы для обсуждения актуальных водных вопросов. Федеральное агентство водных ресурсов осуществляет свою деятельность непосредственно или через свои территориальные органы, в том числе бассейновые, и через подведомственные организации.

Федеральное агентство лесного хозяйства является органом управления лесным фондом, в том числе берегозащитными лесами вдоль берегов водных объектов.

Федеральное агентство по недропользованию отвечает за управление недрами, в его компетенцию входят также подземные воды.

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования осуществляет контрольные и надзорные функции, а также организует и проводит государственную экологическую экспертизу. Федеральная служба не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование, а также управление государственным имуществом и оказание платных услуг. Служба в том числе осуществляет контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов, безопасностью некоторых видов гидротехнических сооружений, является органом государственного регулирования в области охраны озера Байкал, организует и проводит государственную экологическую экспертизу по установленному кругу документации (полностью перечень помещен в Положении о Службе).

Таким образом, вместо единого МПР теперь образовано пять вполне самостоятельных федеральных исполнительных органов (федеральная служба, три федеральных агентства и собственно МПР), каждый из которых к тому же имеет свои территориальные органы и подведомственные федеральные государственные предприятия и учреждения. Подробно организация и функционирование МПР РФ, Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, Федерального агентства водных ресурсов, Федерального агентства лесного хозяйства, Федерального агентства по недропользованию регламентируются по-

ложениями о них, утвержденными Правительством РФ, полный текст которых помещен в *Приложении на CD*.

В подчинении МПР РФ и находящихся в его ведении Службы и Агентств находится большое число федеральных государственных учреждений (ФГУ; они являются некоммерческими организациями) и федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУП, это коммерческие организации).

Закрепление ФГУ и ФГУП за федеральными органами исполнительной власти происходит путем утверждения Правительством РФ перечней подведомственных организаций. Пока этого не сделано, МПР РФ своим приказом № 623 от 31.08.2004 г. временно организационно подчинило соответствующие ФГУ и ФГУП Федеральной службе по надзору в сфере природопользования, Федеральному агентству по недропользованию, Федеральному агентству лесного хозяйства и Федеральному агентству водных ресурсов. Приказ полностью помещен на сайте МПР РФ (см. адрес [http: www.mnr.gov.ru](http://www.mnr.gov.ru)), в нем перечислены все предприятия с указанием юридических адресов головных организаций. Перечень ФГУ и ФГУП, подведомственных водному агентству, помещен в *Приложении 2*.

«Водные органы» в контексте Водного кодекса

Водным кодексом РФ установлено, что государственное управление в области использования и охраны водных объектов осуществляют Правительство РФ и федеральный орган исполнительной власти в области управления использованием и охраной водного фонда (ст. 71). До внесения поправок в ВК в августе 2004 г. в нем фигурировал «специально уполномоченный государственный орган управления использованием и охраной водного фонда». В последнее время этим органом являлось МПР РФ, в составе которого существовал в качестве структурного подразделения государственная водная служба (до этого - Департамент водных ресурсов). Кроме того, в систему органов государственной власти в области управления водными ресурсами входили органы исполнительной власти субъектов РФ. В настоящее время органы власти субъектов РФ не входят в систему государственного управления водными ресурсами, а сами субъекты РФ полностью исключены из водных отношений (то, что это, на наш взгляд, прямое нарушение Конституции РФ, пусть и установленное федеральными законами, мы сейчас не обсуждаем).

Нынешняя редакция ВК порождает путаницу в определении того, какой же орган исполнительной власти является тем самым федеральным органом исполнительной власти в области управления использованием и охраной водного фонда (для простоты можно назвать его «водным органом»). В тексте нынешней редакции ВК фигурирует «федеральный орган исполнительной власти в области управления использованием и охраной водного фонда» как в единственном, так и во множественном числе. Статья 74 ВК «Основные функции федерального органа исполнительной власти в области управления использованием и охраной водного фонда» говорит об одном (единственном) органе. Анализ положений об МПР РФ, Федеральном агентстве водных ресурсов, Федеральной службе по надзору в сфере природопользования показывает, что:

1. Ни один из них прямо не назван федеральным органом исполнительной власти в области управления использованием и охраной водного фонда

и

2. Прописанные в ВК полномочия «водного органа» распределены между названными тремя исполнительными органами.

Кроме того, в ВК появился «лицензирующий орган в области водопользования» (вместо «специально уполномоченного государственного органа управления использованием и охраной водного фонда» в соответствующих местах). Сейчас выдачу, оформление и регистрацию лицензий на водопользование и распорядительных лицензий осуществляет Федеральное агентство водных ресурсов (п. 5.6.2 Положения о Федеральном агентстве водных ресурсов).

Территориальная организация «водных органов» определена статьей 73 ВК: они осуществляют свои полномочия непосредственно либо через свои территориальные органы; территориальные органы включают бассейновые органы в пределах бассейна водного объекта и органы на территории соответствующего субъекта РФ. Таким образом, Водным кодексом установлен административно-бассейновый подход к управлению водными ресурсами на федеральном уровне. Административно-бассейновая территориальная структура установлена для Федерального агентства водных ресурсов в соответствии с Положением о нем.

Бассейновыми водными органами являются бассейновые водные управления (перечень их приведен в *Приложении 2*),.

Таким образом, конечно, главным «водным органом» является Федеральное агентство водных ресурсов, но ряд полномочий «водного органа», установленных Водным кодексом РФ, принадлежат МПР РФ и Федеральной службе по надзору в сфере природопользования.

В организационном подчинении Федерального агентства водных ресурсов находится целый ряд федеральных государственных учреждений и предприятий, в том числе, таких как управления эксплуатации водохранилищ, гидроузлы, водохозяйственные учреждения, научные и информационно-аналитические центры, центры мониторинга и другие. Наглядно система федеральных органов управления водными ресурсами представлена на *Схеме 5*.

Другие федеральные органы

Важными органами государственной федеральной власти стали вновь созданная Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору и Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, заменившая бывший Госкомгидромет. Обе службы находятся под непосредственным руководством Правительства РФ. Службы имеют свои территориальные органы в регионах.

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору объединила в себе функции целого ряда надзорных органов (промышленной безопасности, энергетического надзора, горного и промышленного надзора, надзора по ядерной и радиационной безопасности, технологического и атомного надзора). Также она является органом государственной экологической экспертизы и органом государственного экологического контроля. Отделение от аналогичных функций Федеральной службы по надзору в сфере природопользования является недостаточно четким и требует дальнейшего нормативного уточнения с целью исключения дублирования. В отношении водных и связанных с ними вопросов в компетенции данной Службы, в числе прочего, находятся надзор за гидротехническими сооружениями промышленности и энергетики, обращение с отходами, взимание платы за негативное воздействие на окружающую среду.

Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды осуществляет государственный мониторинг водных объектов и ведение государственного водного кадастра и Единого государственного фонда данных о состоянии окружающей природной среды и ее загрязнении. В ее компетенции также формирование и обеспечение функционирования государственной наблюдательной сети, системы получения, сбора и распространения гидрометеорологической информации, обеспечение выпуска экстренной информации о загрязнении окружающей среды. На реках существует сеть опорных пунктов гидрометслужбы, которые ведут систематические наблюдения за водным режимом рек (гидрологические наблюдения) и измеряют уровень загрязнений.

Функции бывшего санэпиднадзора (вездесущие СЭС и Главные санитарные врачи) теперь исполняет **Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека** в структуре Министерства здравоохранения и социального развития РФ. Служба осуществляет государственный санитарно-эпидемиологический надзор и организует ведение социально-гигиенического мониторинга, устанавливает причины и выявляет условия возникновения и распространения инфекционных заболеваний и массовых отравлений, информирует органы государственной власти, местного самоуправления и население о санитарно-эпидемиологической обстановке и принимаемых мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения. В отношении водных объектов основные задачи Службы – контроль за качеством источников водоснабжения, особенно питьевой воды, и санитарно-гигиеническим состоянием мест массового околоводного отдыха.

Федеральное агентство по рыболовству в структуре Министерства сельского хозяйства РФ – это федеральный орган рыбоохраны. Оно осуществляет ряд важных функций в отношении водных биологических ресурсов, в том числе речных экосистем - государственный учет и мониторинг их состояния, восстановление нарушенных экосистем, ведение их государственного кадастра. Агентство не имеет территориальных органов, вместо них его территориальную структуру образуют подведомственные учреждения. Агентство как правопреемник бывшего Государственного комитета по рыболовству (Госкомрыболовства), причем «прямой» правопреемник, избежавший кардинального реформирования в виде слияний и присоединений, вероятно, унаследует структуру Госкомрыболовства. В нее входят два подразделения сквозного действия – это Управление охраны и воспроизводства рыбных запасов и регулирования рыболовства (Главрыбвод) и Центральное управление по рыбохозяйственной экспертизе и нормативам по охране, воспроизводству рыбных запасов и акклиматизации (ФГУ «ЦУРЭН»; на правах бассейнового управления), а также 26 бассейновых федеральных госучреждений по охране и воспроизводству водных биоресурсов и регулированию рыболовства (ФГУ «Охотскрыбвод», «Амуррыбвод» и т.д., полный перечень с указанием расположения головного офиса приведен в *Приложении 2*). В составе бассейновых учреждений находятся государственные инспекции рыбоохраны, а также рыбоводные заводы. Рыбинспекции на местах являются главными партнерами речных НПО, занимающихся борьбой с браконьерством.

Земельные вопросы после реорганизации Правительства находятся в компетенции **Федерального агентства кадастра объектов недвижимости**, подведомственного Министерству экономического развития и торговли РФ. Из других федеральных органов исполнительной власти надо назвать следующие, курирующие важные аспекты использования рек: **Федеральное агентство по энергетике** (в его ведении находятся ГЭС, их плотины и водохранилища) в структуре Министерства промышленности и энергетики РФ и **Федеральное агентство морского и речного транспорта**, а также **Министерство внутренних дел РФ** и **Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайных си-**

туаций и ликвидации последствий стихийных действий, находящиеся в непосредственном подчинении Президента РФ.

В структуре МЧС действует **Государственная инспекция по маломерным судам РФ** - ГИМС, имеющая свои территориальные органы в регионах и в речных бассейнах (Инспекция существует давно, до 1995г. она была при Министерстве жилищно-коммунального хозяйства РФ, затем – при МПР РФ). ГИМС является практически аналогом автоинспекции на водных объектах, ее основная задача – следить за правильным использованием маломерных судов на водоемах и обеспечивать безопасность и охрану жизни людей на воде. В то же время ГИМС обладает и рядом природоохранных полномочий – следит за соблюдением требований к охране окружающей среды при эксплуатации судов, баз и стоянок, принимает меры по пресечению нарушений в области охраны природы, помогает территориальным органам МПР в области охраны водных объектов, другим федеральным органам в борьбе с браконьерством, информирует их о выявленных фактах сброса ТБО и неочищенных производственных стоков, незаконных порубках и сплаве леса. ГИМС следит не только за водой, но и за состоянием прибрежных полос. Прямой обязанностью ГИМС является взаимодействие с общественными организациями, деятельность которых связана с охраной окружающей среды на водоемах. Начиная с 1997г. природоохранной деятельности ГИМС со стороны МПР стало уделяться все большее внимание. Так что территориальные и бассейновые отделения ГИМС могут стать хорошими партнерами для речных НПО и РСР в целом.

Новая структура федеральных исполнительных органов привела к возникновению дублирования ряда функций. В нормативных документах предприняты попытки разграничить полномочия разных служб и агентств, но пока это разграничение недостаточно четкое, кроме того, иногда прямо указывается о необходимости разработки дополнительных нормативных актов на эту тему. Распределение полномочий разных органов власти в водных вопросах представлено на *Схеме 6*, здесь же видны области дублирования функций и полномочий.

Правоохранительные Органы

Правоохранительные органы – это органы власти, призванные следить за соблюдением установленного порядка, законности и пресекать противоправные действия, а также преследовать и наказывать нарушителей. К правоохранительным органам относятся:

- прокуратура, в том числе природоохранная прокуратура;
- милиция, в том числе экологическая милиция;
- органы и должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях;
- суды.

Правовую основу деятельности правоохранительных органов составляют федеральные законы «О милиции», «О прокуратуре», «О судостроительстве», Кодекс РФ об административных правонарушениях (КоАП), Уголовный кодекс РФ (УК), а также процессуальное законодательство – Уголовно-процессуальный кодекс РФ (УПК), Гражданский процессуальный кодекс РФ (ГПК) и Арбитражный процессуальный кодекс РФ (АПК) и др. Процессуальное законодательство подробно регламентирует порядок действий при расследовании преступлений и при рассмотрении дел в судах.

Отметим также разницу между правонарушениями и преступлениями.

|| **Правонарушение (административное правонарушение)** - это противоправное действие, наказание за которое предусмотрено Кодексом РФ об административных правонарушениях (КоАП) или законом субъекта РФ.

|| **Преступление** – это общественно опасное действие, запрещенное Уголовным кодексом РФ под угрозой наказания.

И то, и другое - нарушение закона, но отличаются они:

- разной степенью общественной опасности. Преступления - более общественно опасные деяния, соответственно и наказания за них более строгие;
- уголовная ответственность и, соответственно, перечень преступлений, устанавливается только единственным федеральным законом для всей территории РФ – Уголовным кодексом РФ, а перечень административных правонарушений может быть дополнен субъектом РФ для своей территории, при этом субъекты РФ могут устанавливать в качестве наказания только предупреждение и административный штраф;
- к уголовной ответственности могут привлекаться только физические лица, а к административной - как физические (граждане и должностные лица), так и юридические;
- уголовные дела рассматривает только суд, а административные - и суд, и целый ряд других органов.

Соответственно, «обращение» с преступлениями и правонарушениями и теми, кто их совершает, регулируются разным законодательством (уголовным и административным).

Прокуратура

Основной функцией прокуратуры является надзор за соблюдением законности на территории РФ, то есть за исполнением законов органами власти всех уровней, должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых органами власти правовых актов.

Прокуратура представляет собой единую централизованную систему органов во главе с Генеральным прокурором, действующую от имени РФ. Прокуратура действует на основе подчинения нижестоящих прокуроров вышестоящим и *de iure* является абсолютно независимой от органов государственной власти и органов местного самоуправления, вмешательство в дела прокуратуры не допускается.

Для нас прокуратура является основным адресатом жалоб и заявлений на противоправные действия и нарушение законов. Срок рассмотрения жалобы – не более 30 дней. Как правило, жалоба влечет за собой прокурорскую проверку, после которой заявителю направляется мотивированный ответ. При наличии к тому оснований, прокурор принимает меры по привлечению к ответственности лиц, совершивших правонарушения. Прокурор может возбудить уголовное дело или дело об административном правонарушении, тре-

бует привлечения виновных к иной ответственности, выносит представления об устранении нарушений закона.

В системе прокуратуры есть специализированные природоохранные прокуратуры. Они образуются индивидуальным приказом Генерального прокурора. В настоящее время практически в каждом регионе существует природоохранная прокуратура. Основные направления деятельности природоохранных прокуратур:

- надзор за соблюдением законов об охране окружающей среды, вод, лесов, санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, радиационной безопасности;
- надзор за законностью региональных правовых актов по вопросам охраны окружающей среды и природопользования;
- надзор за законностью и полнотой мер, принимаемых контролирующими органами при выявлении и пресечении экологических правонарушений;
- надзор за законностью судебных решений в экологической сфере;
- надзор за законностью в деятельности экологической милиции;
- расследование экологических преступлений;
- взаимодействие с региональными прокуратурами и другими специализированными прокуратурами (транспортными, военными и т.д.);

Конечно, водные экологические проблемы находятся в компетенции природоохранных прокуратур. Но если в вашем регионе такая специальная прокуратура не создана, тогда следует обращаться к прокурору «общей юрисдикции».

Милиция (органы внутренних дел)

Основной задачей милиции является обеспечение общественного порядка и расследование правонарушений и преступлений. В экологических делах полномочия милиции в основном применяются для расследования экологических преступлений. В отношении административных правонарушений составляют протоколы, возбуждают и рассматривают дела, назначают наказания федеральные органы исполнительной власти в лице своих руководителей и должностных лиц.

В некоторых регионах в управлениях внутренних дел создаются экологические подразделения - экологическая милиция. Она относится к милиции общественной безопасности (местной милиции области; кроме нее, есть еще криминальная милиция) и создается органами власти субъекта РФ по согласованию с МВД РФ. Например, в Московской области экологическая милиция создана на основании специального закона МО. Задачи экологической милиции - предупреждение, выявление и пресечение экологических правонарушений, выявление и раскрытие экологических преступлений (в форме дознания, когда проведение предварительного следствия не обязательно), оказание помощи органам государственного экологического контроля и санэпиднадзора, охрана ООПТ.

Милиция, в отличие от прокуратуры, имеет двойное подчинение – региональному ГУВД (это территориальный орган МВД) и органам государственной власти субъекта РФ.

Органы и должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях (государственные контрольно-надзорные органы)

Помимо милиции и прокуратуры, властными функциями по пресечению правонарушений обладает еще целый ряд федеральных и региональных органов исполнительной власти, особенно в отношении административных правонарушений.

Административная ответственность установлена за целый ряд противоправных действий в области природопользования, в том числе совершенных в отношении водных объектов. Правонарушения в отношении водных объектов и их берегов в основном сгруппированы в главе 8 КоАП «Административные правонарушения в области охраны окружающей природной среды и природопользования». Это, в том числе, нарушение правил охраны водных объектов, нарушение правил водопользования, нарушение порядка предоставления в пользование и режима использования земельных участков и лесов в водоохраных зонах и прибрежных защитных полосах водных объектов, нарушение правил охраны и использования природных ресурсов на особо охраняемых природных территориях, а также нарушение законодательства об экологической экспертизе, сокрытие и искажение экологической информации и другие. Кроме того, ряд правонарушений находятся в других главах особенной части КоАП. Например, нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения и нарушение санитарно-эпидемиологических требований к питьевой воде в главе «Административные правонарушения, посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность», уничтожение специальных знаков, включая знаки, определяющие границы прибрежных защитных полос и водоохраных зон водных объектов, пользование водным объектом без лицензии - в главе «Административные правонарушения в области охраны собственности» и т.д.

Таким образом,

чтобы определить, подпадают ли действия ваших оппонентов под определение административного правонарушения и должны ли они нести за них административную ответственность, необходимо проштудировать Кодекс об административных правонарушениях. Также полезно убедиться, что и ваши действия не являются основанием для административной ответственности, о чем в пылу какой-нибудь борьбы можно и не задуматься.

В административном кодексе названы все органы, уполномоченные составлять протоколы и рассматривать дела об административных правонарушениях. Это целый ряд федеральных органов исполнительной власти, обладающих контрольными и надзорными функциями (в том числе их учреждения, структурные подразделения и территориальные органы), а также судьи (они могут рассматривать дела, но не составляют административных протоколов) и прокуроры (они не составляют протоколов и не рассматривают дела, но могут возбуждать производство по любым делам и участвовать в рассмотрении дел). Полномочия органов исполнительной власти определяются, с одной стороны, Кодексом об административных правонарушениях, а с другой стороны, федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента РФ или Правительства РФ. Эти органы полномочны рассматривать и составлять протоколы только по определенным категориям дел, как это предписано КоАПом.

Наиболее вероятно, что при защите водных объектов придется контактировать со следующими органами (в скобках указан специальный федеральный закон, которым также установлены полномочия конкретного органа, в этих законах прописана и соответствующая система должностных лиц):

- органы, осуществляющие государственный контроль за использованием и охраной водных объектов (Водный кодекс РФ);
- органы, осуществляющие государственный экологический контроль (ФЗ «Об охране окружающей среды»);

- органы государственной санитарно-эпидемиологической службы РФ (ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»);
- органы гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды (ФЗ «О гидрометеорологической службе»);
- органы, уполномоченные в области использования, охраны и защиты лесного фонда (Лесной кодекс РФ);
- органы охраны территорий государственных заповедников и национальных парков (ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»);
- органы, уполномоченные в области охраны, контроля и регулирования использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охраны, и среды их обитания (ФЗ «О животном мире»);
- органы рыбоохраны (ФЗ «О животном мире»);
- органы, осуществляющие государственный контроль за химизацией и использованием химических веществ в сельском хозяйстве (ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами»);
- органы, осуществляющие государственный надзор и контроль в области мелиорации земель (ФЗ «О мелиорации земель»);
- органы, осуществляющие государственный контроль за использованием и охраной земель (Земельный кодекс РФ);
- органы, осуществляющие государственный геологический контроль (ФЗ «О недрах»);
- органы, осуществляющие государственное регулирование безопасности при использовании атомной энергии (ФЗ «О радиационной безопасности населения»);
- органы внутреннего водного транспорта;
- органы государственной инспекции по маломерным судам.

Опыт общественных экологических организаций показывает *несколько путей взаимодействия с государственными контрольно-надзорными органами:*

- непосредственное обращение к ним с заявлениями, жалобами, сообщениями о правонарушениях. При недостаточной, на ваш взгляд, реакции можно жаловаться в вышестоящие инстанции, прокуратуру или в суд;
- обращение к ним через прокуратуру или милицию;
- участие в деятельности органов в статусе внештатных государственных инспекторов или общественных инспекторов. Система общественных инспекторов отработана и действует в системе рыбоохраны. Раньше общественные инспектора были при территориальных органах МПР, теперь их упразднили. Общественный инспектор имеет удостоверение и активно участвует в деятельности инспекции рыбоохраны, но не имеет административных полномочий, таких как составление протокола, задержание нарушителя, конфискация орудий лова. Поэтому общественные инспектора, как правило, организуют совместные рейды с государственными инспекторами или с представителями экологической милиции. Внештатный государственный инспектор обладает всеми полномочиями государственного инспектора, но не состоит в штате инспекции и не получает там заработной платы. Стать общественным инспектором можно по рекомендации местного или регионального Общества охотников и рыболовов или по представлению государственной инспекции рыбоохраны.

Общественные инспектора до реформирования Правительства также активно действовали в системе земельного контроля, причем Роскомзем им предоставил право составлять протоколы о земельных правонарушениях. Земельный контроль может быть полезен для участников РСР в плане контроля нецелевого использования земель и незаконного строительства на берегах водных объектов. Общественных инспекторов привлекает к своей работе и Государственная инспекция по маломерным судам. Вообще говоря, институт общественных инспекторов достоин большего распространения. Этой задачей могла бы заняться РСР - общественность может помогать осуществлять органам их контрольно-надзорные функции.

Помимо федерального Кодекса об административных правонарушениях, существуют *региональные законы*, устанавливающие дополнительные основания административной ответственности за те или иные действия, в том числе в отношении природных объектов. По форме это может быть или региональный КоАП, или закон с иным названием (но его может и не быть, поскольку это право, а не обязанность субъектов РФ).

За ряд преступлений в отношении водных объектов установлена **уголовная ответственность**. Такими преступлениями являются загрязнение вод и морской среды, незаконная добыча водных животных и растений, нарушение правил охраны рыбных запасов. Также с водными объектами могут быть связаны и иные экологические преступления - нарушение режима особо охраняемых природных территорий и природных объектов, нарушение правил обращения экологически опасных веществ и отходов, уничтожение или повреждение лесов и другие.

Суды

Обращение в суд в практике РСР встречается еще нечасто. Несмотря на то, что любые рекомендации по любым вопросам заканчиваются советом - идти в суд, на практике оказывается, что судебный путь весьма тернист, так как:

- судебные процедуры движутся медленно. В законодательстве установлены вроде бы разумные сроки, но на практике дела то и дело откладываются, судьи любят уходить в отпуска и т.д., в результате несколько лет на судебный процесс – совсем не рекорд;
- судебные решения можно оспорить в нескольких инстанциях, поэтому выигрыш дела - еще не конец, а иногда только начало битвы;
- недобросовестная сторона может специально затягивать дело (в скобках заметим, что затягивать дело можно и из благих побуждений);
- за рассмотрение дела надо платить госпошлину. В ее оплате есть ряд льгот, но к нам они, в основном, не относятся;
- наличие решения в вашу пользу еще не означает, что его выполнят, примеров этому масса;
- к сожалению, наш суд, а также служба судебных приставов, призванная выполнять решения суда, не свободны от коррупции.

Система судов в РФ достаточно непростая. Есть суды общей юрисдикции, в которых рассматриваются уголовные и гражданские дела. Система судов общей юрисдикции включает в себя районные (межмуниципальные) суды, суды субъектов РФ и Верховный суд РФ. В этой же системе находятся военные суды, высшей инстанцией которых является Военная коллегия Верховного суда РФ.

Отдельная система у Арбитражных судов. Они рассматривают экономические споры хозяйствующих субъектов. Внизу находятся арбитражные суды субъектов РФ, далее – Федеральные арбитражные суды, приуроченные к федеральным арбитражным округам. Таких округов 10 и они не то же самое, что федеральные округа в административном устройстве РФ, это самостоятельное, именно арбитражное деление. Возглавляет арбитражную пирамиду Высший арбитражный суд РФ.

Мелкие уголовные и гражданские дела рассматривают мировые судьи – недавно созданный судебный институт.

Судьями судов общей юрисдикции, арбитражных судов и мировыми судьями рассматриваются также многие категории дел об административных правонарушениях.

Отдельно от других судов существует и *Конституционный суд РФ*. Он проверяет законы и иные нормативные правовые акты на предмет соответствия Конституции РФ и может несоответствующие законы или их отдельные нормы отменить. На уровне субъектов РФ аналогом Конституционного суда РФ являются уставные суды, проверяющие соответствие региональных и местных нормативных актов Уставу субъекта РФ, который является основным законом региона.

В судах существует несколько инстанций, иначе говоря, стадий пересмотра дел – первая инстанция, апелляция (в арбитражных судах), кассация и надзор. То есть после рассмотрения дела и вынесения решения может быть подано заявление о пересмотре дела, и, если основания для этого есть, дело будет пересматривать. Окончательную точку ставит Верховный суд РФ или Высший Арбитражный суд РФ. Судопроизводство осуществляется по строгим и довольно сложным процедурным правилам, прописанным в процессуальном законодательстве.

Что надо учесть в отношении судебной процедуры:

- обращаются в суд по правилам подсудности. То есть, дела может рассматривать только определенный суд, как правило, расположенный по месту нахождения ответчика (того, против кого подано заявление);
- важно правильно сформулировать исковые требования. Можно выиграть процесс, но недостаточно продуманные требования приведут к отсутствию реального результата;
- к делу надо тщательно подготовиться, изучить правовую базу, предусмотреть варианты развития событий;
- вести себя в суде надо осознанно. Отвечая на вопросы судьи, нельзя забывать, что все записывается в протокол, и бытовой подход к такому разговору может навредить;
- часто дело заканчивается мировым соглашением. Нелишне заранее продумать условия возможного компромисса;
- если вы идете в суд впервые, лучше заручиться участием юриста, как в самом судебном заседании, так и при подготовке дела. В любом, даже самом очевидном деле, есть сугубо юридические моменты, которые надо учитывать.

Опытные бойцы уже могут обходиться своими силами.

Какие проблемы из практики РСР можно решать в судебном порядке?

Это могут быть:

- гражданские дела о запрещении незаконной хозяйственной и иной деятельности;
- требования к органам власти или соответствующим должностным лицам совершить какое-либо действие, например, убрать свалку или предоставить информацию;
- оспаривание принятого закона или другого нормативного акта, если он противоречит закону, обладающему большей юридической силой, либо нарушает конституционное право граждан на благоприятную окружающую среду;
- требования о возмещении ущерба;
- оспаривание незаконных решений органов власти или отказа с их стороны (например, в предоставлении информации);
- оспаривание результатов государственной экологической экспертизы.

О Партнерах

Научные организации и вузы

Научные организации (институты, научные центры), занимающиеся водными проблемами, существуют как в системе Российской академии наук, так и в ведомственных структурах – это разнообразные научно-исследовательские и проектные институты.

Сотрудничество с научными организациями может быть разнообразным – это и привлечение сотрудников в качестве специалистов и экспертов, и совместное выполнение проектов, и совместное проведение акций, обмен опытом, информацией, методиками, сотрудничество в разработке проектов нормативных актов и т.д. Форма взаимоотношений также может отличаться – от формально-договорной до неформально-дружественной, отношения могут строиться на уровне организаций-юридических лиц либо на уровне договоренности с конкретными людьми, в том числе на уровне установления трудовых или гражданско-правовых отношений.

Это же самое относится и к высшим учебным заведениям, которые также занимаются научными исследованиями. Даже в технических вузах есть кафедры экологии, с которыми можно сотрудничать. Кроме перечисленного выше, можно приглашать в некоммерческие речные организации студентов для практик и стажировок. Польза от такого сотрудничества обоюдная.

Профсоюзы

Партнерами речных НПО на местах могут стать и профсоюзы, хотя такое сотрудничество пока и не является широко распространенным. Между тем, права профсоюзов в области охраны окружающей среды закреплены законодательно (ФЗ о профсоюзах): они вправе участвовать в формировании государственных программ по вопросам охраны окружающей среды, а также в разработке нормативных правовых и других актов, регламентирующих вопросы профессиональных заболеваний и экологической безопасности. Профсоюзы осуществляют профсоюзный контроль в том числе за состоянием окружающей природной среды. В этих целях они имеют право беспрепятственно посещать организации независимо от форм собственности и подчиненности, их структурные подразделения, рабочие места, где работают члены данного профсоюза, участвовать в расследовании несчастных случаев на производстве, защищать права и интересы членов профсоюза по вопросам условий труда и безопасности на производстве, возмещения вреда,

причиненного их здоровью на производстве, а также по другим вопросам охраны труда и окружающей природной среды в соответствии с федеральным законодательством.

Конечно, профсоюзы привязаны к охране труда и защите работников, но точки соприкосновения с ними наверняка можно найти.