

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ПРИРОДНЫЙ ЗАПОВЕДНИК
«ПРИСУРСКИЙ»



НАУЧНЫЕ ТРУДЫ
ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРИРОДНОГО ЗАПОВЕДНИКА
«ПРИСУРСКИЙ»

ТОМ 5.

«Актуальные проблемы
экологического права России»

Часть 1. Сентябрь 2001 г.

Чтения, посвященные памяти Колбасова О.С.

Материалы конференции.
посвященной памяти д.ю.н. О.С.Колбасова -
одного из основателей науки «Экологическое право»,
уроженца Чувашской Республики

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ПРИРОДНЫЙ ЗАПОВЕДНИК
«ПРИСУРСКИЙ»



НАУЧНЫЕ ТРУДЫ
ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРИРОДНОГО ЗАПОВЕДНИКА
«ПРИСУРСКИЙ»

ТОМ 5.

«Актуальные проблемы
экологического права России»

Часть 1. Сентябрь 2001 г.

Чтения, посвященные памяти Колбасова О.С.

Материалы конференции,
посвященной памяти д.ю.н. О.С.Колбасова –
одного из основателей науки «Экологическое право»,
уроженца Чувашской Республики

УДК 502/504

НАУЧНЫЕ ТРУДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРИРОДНОГО ЗАПОВЕДНИКА «ПРИСУРСКИЙ». Том 5. «Актуальные проблемы экологического права России». Часть 1. Сентябрь 2001 г. Чтения, посвященные памяти Колбасова О.С. Ответственный за выпуск Димитриев А.В. Чебоксары-Москва. 2001. 160 с.

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

ДИМИТРИЕВ А.В. (ОТВЕТСТВЕННЫЙ ЗА ВЫПУСК), ЕГОРОВ Л.В. – КАНДИДАТ БИОЛОГИЧЕСКИХ НАУК, ИЛЛАРИОНОВ И.И. – ДОКТОР ТЕХНИЧЕСКИХ НАУК, АКАДЕМИК, ОЛИГЕР А.И. – КАНДИДАТ БИОЛОГИЧЕСКИХ НАУК, ПАНКРАТОВ И.Ф. – ДОКТОР ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК, ЩЕКОЛОДКИН А.Н.

ПЕЧАТАЕТСЯ ПО РЕШЕНИЮ УЧЕНОГО СОВЕТА
ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРИРОДНОГО ЗАПОВЕДНИКА «ПРИСУРСКИЙ»

В ПЯТОМ ТОМЕ НАУЧНЫХ ТРУДОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРИРОДНОГО ЗАПОВЕДНИКА «ПРИСУРСКИЙ» ПОМЕЩЕНА ПЕРВАЯ ЧАСТЬ МАТЕРИАЛОВ ПЕРВОЙ РОССИЙСКОЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ «АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА РОССИИ», ПОСВЯЩЕННОЙ ПАМЯТИ ДОКТОРА ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК КОЛБАСОВА О.С., ОДНОГО ИЗ ОСНОВАТЕЛЕЙ НАУКИ «ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО», УРОЖЕНЦА ЧУВАШСКОЙ РЕСПУБЛИКИ. ВТОРАЯ ЧАСТЬ МАТЕРИАЛОВ ПЛАНИРУЕТСЯ К ПУБЛИКАЦИИ ПОСЛЕ ЗАВЕРШЕНИЯ РАБОТЫ КОНФЕРЕНЦИИ.

КНИГА ПРЕДНАЗНАЧЕНА ДЛЯ НАУЧНЫХ РАБОТНИКОВ, ЮРИСТОВ, ПРАВОВЕДОВ, РАБОТНИКОВ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ, ЭКОЛОГОВ, ДЕПУТАТОВ РАЗЛИЧНЫХ УРОВНЕЙ, ПЕДАГОГОВ И СТУДЕНТОВ.

ПОСВЯЩАЕТСЯ
ПАМЯТИ ДОКТОРА ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК КОЛБАСОВА О.С.,
УРОЖЕНЦА ЧУВАШСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

ПРОВЕДЕНИЕ ДАННОЙ КОНФЕРЕНЦИИ И ИЗДАНИЕ ЕЁ МАТЕРИАЛОВ СТАЛО ВОЗМОЖНОЙ БЛАГОДАРИ СОДЕЙСТВИЮ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ФОНДА ЧУВАШСКОЙ РЕСПУБЛИКИ И ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ФОНДА Г.ЧЕБОКСАРЫ

© ГУ «ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ПРИРОДНЫЙ ЗАПОВЕДНИК «ПРИСУРСКИЙ»
© ДИМИТРИЕВ А.В. МАКЕТ, ОФОРМЛЕНИЕ, КОМПЛЕКТАЦИЯ

ББК 28.088.Л.6
Н 34

НАУЧНЫЕ ТРУДЫ ГПЗ «ПРИСУРСКИЙ» ТОМ 5. 2001 г.

АДМИНИСТРАЦИЯ ПРЕЗИДЕНТА ЧУВАШСКОЙ РЕСПУБЛИКИ
КАБИНЕТ МИНИСТРОВ ЧУВАШСКОЙ РЕСПУБЛИКИ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СОВЕТ ЧУВАШСКОЙ РЕСПУБЛИКИ
КОМИТЕТ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ ПО ЧУВАШСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ
МИНИСТЕРСТВА ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
НАЦИОНАЛЬНАЯ АКАДЕМИЯ НАУК И ИСКУССТВ
ЧУВАШСКОЙ РЕСПУБЛИКИ
ЦЕНТР ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ
СОЮЗ «ЗА ХИМИЧЕСКУЮ БЕЗОПАСНОСТЬ ЧУВАШИИ»
МУ «КОМИТЕТ ПО ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ ПРИРОДНОЙ СРЕДЫ И
ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЮ Г.ЧЕБОКСАРЫ»
ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ ПАРЛАМЕНТ ВОЛЖСКОГО БАСЕЙНА
И СЕВЕРНОГО КАСПИЯ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ПРИРОДНЫЙ ЗАПОВЕДНИК «ПРИСУРСКИЙ»

**КОНФЕРЕНЦИЯ
«АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА
РОССИИ»**

и
научно-практический семинар – совещание
«Обеспечение экологической безопасности территорий»

18-20 СЕНТЯБРЯ 2001 ГОДА

Посвящается памяти профессора,
доктора юридических наук, одного из основателей
науки «Экологическое право»
КОЛБАСОВА ОЛЕГА СТЕПАНОВИЧА

Чебоксары – Москва – 2001

РАЗДЕЛ 1. ОБЩИЕ ПРОБЛЕМЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

ЗАВЕЩАНИЕ ЭКОЛОГАМ

ОЛЕГ СТЕПАНОВИЧ КОЛБАСОВ,
 член-корреспондент Российской академии наук,
 действительный член Российской академии естественных наук,
 действительный член Академии водного хозяйства,
 заслуженный деятель науки Российской Федерации,
 почетный доктор права Университета Пейса (США),
 член Международного экологического суда примирения и согласия,
 доктор юридических наук, профессор



«Право, то есть общечеловеческое право, международное и национальное, nascitur пропитано товаром, дежом богатства, сделками, жадностью, дьявольским желанием каждого властвовать над другими, подавлять других, жить за счет других, а сегодня ещё и удовлетворять свои честолюбивые политические амбиции, стремясь занять более высокую ступеньку в иерархии власти.

Богатство и власть (удержать богатство, закрепить власть) – это неустрашимое двуединое зло, которому право преданный слуга. Право – это орудие в руках уже господствующих в обществе лиц для удержания и умножения своего богатства за счет ограбления других, а также для укрепления своей власти.

Так было тысячелетиями, так продолжается и в настоящее время.

При такой сущностной функции, (ориентации, предназначении) права природа (природная среда, природные богатства) воспринимается

лишь как один из материальных атрибутов имущества, как объект для наживы, для умножения частной, групповой, национальной собственности. Все остальные достоинства, полезности природы затухивались, отодвигались на второй план или вообще не замечались. Право никогда не воспринимало природу всесторонне, в полной и полезной ценности, полном объеме, в её целесообразности. Это, можно сказать, принцип права, о котором никто еще не говорил и не писал. И этот принцип продолжает действовать в наши дни, хотя многое изменилось в мире к концу второго тысячелетия.

Миллиарды людей, если перед ними возникает вопрос выбора – сохранения благоприятной природы или обретения богатства (денег, имущества), предпочтут в этом выборе второе. А такой вопрос в действительности ежеминутно возникает на нашей планете. И решается он именно в пользу имущественного богатства и власти. Хотя льется поток слов, деклараций и официальных заверений в приверженности людей делу сохранения благоприятной природы Земли. Хотя уже существует экологическое право (во многих странах пользуются его суррогатом – правом окружающей среды), хотя функционирует дорогостоящая Программа ООН по окружающей среде, к которой добавлен Совет по устойчивому развитию ООН, а пытающаяся организовать вне ООН мировая общественность учредила Совет Земли.

И все это освещено общечеловеческим правом!

Что же делать?

Ведь невозможно в короткое время устранить существующий в обществе антогонизм двух типов ценностей – природной среды и имущества (имущественного богатства и связанной с ним власти). В принципе этот антогонизм нельзя устранить никогда. Его можно только ослабить. Попытки «зеленых» возвести экологическую составляющую в абсолют, в империю и вести отчаянную борьбу с богатством и властью не дают необходимого результата. Они производят главным образом театральные эффекты. Чтобы продвигаться вперед, для человечества необходима простая и ясная установка, под эгидой которой люди вели бы долгую многолетнюю и кропотливую работу и в конечном счете изменили бы свой тип мышления, свое понимание человеческих ценностей. Думается, имущественное богатство и благоприятная природная среда должны уравновешивать друг друга в системе человеческих ценностей. И экологическое право должно сыграть здесь колоссальную историческую роль – оно должно стать противовесом всего остального права, стоящего на страже имущественного богатства и сопряженной с ним власти.»

РАЗМЫШЛЕНИЯ ОБ ЭКОЛОГИЧЕСКОМ ПРАВЕ (ИЗ НЕОПУБЛИКОВАННЫХ ЗАМЕТОК)¹

О.С.Колбасов,

член-корреспондент Российской академии наук,
действительный член Российской академии естественных наук,
действительный член Академии водного хозяйства,
заслуженного деятеля науки Российской Федерации,
почетного доктора права Университета Пейса (США),
член Международного экологического суда примирения и согласия,
доктор юридических наук, профессор

«Узкое. 7.1. 2000 г.

Итак, экологическое право вырастет, в конечном счете, как противовес праву частному, гражданскому и другим отраслям мирового права, которое, разумеется, оставаясь в составе мирового права, будет преимущественно правом народным, уравнивающим функцию права по защите всегда богатых и власть имущих, в необходимых противостоящих этой коренной функции, основываясь на принципе «что дано Богом, должно принадлежать всем и должно быть доступно всем в соответствии со справедливым порядком природопользования». Идея экологической справедливости будет доминировать в поведении людей по отношению к природе, и подавлять химические установки имманентно присущие рыночной экономике, товарному производству. Природные объекты будут выведены из категории «имущество». Порядок природопользования будет детально регламентирован.

Как вообще право воспринимает природу? Право общечеловеческое, право всех времен и народов, национальное и международное?

В те времена не было глобального мышления, понятия глобальных проблем и экологии. Поэтому поставленные выше вопросы не звучали так отчетливо, как они сформированы выше. Эти вопросы возникали в общих чертах, попутно, в связи с изучением и обсуждением разнообразных вопросов в теории и практике права.

Некоторые размышления из прошлого столетия

Проблему, казалось бы, решить просто. Стоит только провести какую-то разделительную линию. По одну ее сторону положить на чашу весов общечеловеческое право, а по другую на такую же чашу весов положить необходимое и воображаемое экологическое право. Сразу станет видно, что на второй чаше весов находится величина, чуть превышающая нулевой уровень (в сравнении с общечеловеческим правом). Не трудно доказать, что такой подход допустим только в чистой (абстрактной) теории. В действительности такой разделительной линии проводить нельзя. Реально экологическое право зарождается и вырастает в недрах общечеловеческого права. Ученым надо помогать этому росту путем содействия новому обособленному законодательству, интродукции экотребований в существующей отрасли права, приспособлению традиционных норм к решению экозадач.

5.9.99

Законы природы и общество

В общем-то, люди ожидают от права выполнения своей полезной социальной функции, заключающейся в том, чтобы ясно, недвусмысленно выражать правила человеческого поведения, основанные на научно правильном понимании действительности и на равной юридической обязательности этих правил для всех, кому они адресованы.

Право, конечно, уязвимо. Оно не имеет той внутренней императивной силы, которая присуща законам природы. При определенных социально экономических и политических условиях люди могут безнаказанно пренебречь правом, заменив его господством силы и произвола, по крайней мере, на определенный исторически период. Речь идет о пренебрежении правом не отдельными лицами или небольшими группами лиц, а всем человечеством или целыми народами.

Право, в отличие от законов природы, есть творение людей. Люди, определенным образом, соорганизовавшись, своей общей волей творят правовые нормы, придавая им в принципе общеобязательную юридическую силу. Но исторически ни что не мешает людям отбросить право вообще или с молчаливого согласия его соблюдать.

Знания законов природы и общества являются одной из величайших ценностей и достоянием человечества. Полезная отдача этих знаний идет различными путями. Обычное образование людей – один из таких путей. Но самый высокий класс полезности проявляется тогда, когда эти знания трансформируются в правовые нормы – правила человеческого поведения и помогают людям организовать производство и социальную жизнь в духе принципов устойчивого развития.

Экологическое правоотношение

Это категория, тип, разновидность урегулированного правом общественного отношения, содержанием которой является человеческая деятельность в сфере взаимодействия общества и природы.

Говорят, что объектом такого отношения является окружающая среда – природа.

Такое суждение на самом деле примитивно, грубо, даже не точно.

Конечно, окружающая среда прямо или косвенно затрагивается. Но объектом отношения непосредственно является деятельность человека, его поведение по отношению к природной среде.

Тем более не могу согласиться с утверждением, что объектом экологического права (правового регулирования) является природная среда. Право регулирует не среду, а общественное отношение, т.е. поведение людей во взаимоотношениях друг с другом по отношению к природной среде.

Итак, экология в юридическом смысле – это совокупность общественных отношений, олицетворяющих всю жизнедеятельность человечества во взаимодействии с природной средой. Именно в таком смысле экология является предметом правового регулирования и титулообразующим понятием для экологического права.

¹ - прим. ответственного за выпуск - материал для публикации представлен дочерью Колбасова Олега Степановича Красновой Ириной Олеговной – доктором юридических наук.

В таком смысле экология означает и саму природную среду, взятую в ее качественной оценке людьми и воздействие на нее людей, и, наоборот, ее воздействия на людей.

Юридически значимое воздействие людей на природную среду можно дифференцировать (по меньшей мере) по пяти направлениям:

1. само присутствие человека и общества на Земле требует определенного пространства, из которого обычно вытесняются другие живые существа. Здесь возникает необходимость правового регулирования статуса материального мира природы, пространственного размещения общества и доступа отдельных лиц, групп, народов к природной среде.
2. добыча
3. отходы
4. преобразование природных комплексов
5. защита от стихийных сил.

Ст. 11 Экспертизы противоречит принципам устойчивого развития. Она рассчитана на то, чтобы дезорганизовать нормальную творческую работу, направленную на поиски оптимального компромисса между экономикой и экологией. Она загоняет в тупик управление общественным развитием, снимает с органов управления ответственность за качество нормативных и/или распорядительных (административных) решений, ибо экспертиза предписывает свои решения, тем самым отбрасывает назад любые позитивные состояния достигнутые в результате предшествующих усилий.

Поначалу, слово «Энвайронмент» было введено в англоязычный юридический оборот, оно воспринималось зачастую как социальная, а не только как природная среда. В течение 79-х, 80-х и 90-х годов смысл слова «энвайронмент» в английском употреблении изменился в сторону усиления акцентов на природной среде. Сами юристы стали придавать понятию «энвайронмент» все более экологическую ориентацию. И сегодня, не будет ошибкой, если английское «энвайронментал ло» перевести на русский язык словами экологическое право, а не право окружающей среды.

Вопрос в том, пригодны ли все эти слова для юридического потребления! В разумной степени и в разумных ролях! И этот вопрос требует особого обсуждения.

И в самом начале книги, приступая к обсуждению фундаментальных понятий «природа», «общество», «окружающая среда», я специально подчеркнул, что одно и то же понятие сможет иметь разный смысл.

Хотелось бы, чтобы в дискуссиях по проблеме основных прав и свобод человека поменьше было спекулятивной фразеологии и пустословия, а побольше конструктивных идей и предложений, способных раз и навсегда улучшить дело.

Право – социальное явление, а поэтому его наличие или отсутствие, его содержание или конструктивные формы всецело зависят от общественного сознания и человеческой воли.

Прежде чем (или одновременно) общество признает наличие отрасли права, оно выделяет предмет правового регулирования. Система права – система предметов правового регулирования.

Право – это такой общественный механизм, который начал создаваться людьми и для людей в глубокой древности, который сегодня дорос до сложного общечеловеческого единства и который постоянно развивается, перестраивается, достраивается в соответствии с изменяющимся пониманием потребностей правового регулирования под влиянием изменений в условиях общественной жизни.

Система и структура – архитектурно-конструктивные характеристики, свойства, признаки права.

Традиционно право (в объективном смысле) понимается как совокупность юридических норм, предназначенных для регулирования человеческих взаимоотношений. Каждая юридическая норма – первичная ячейка права, «кирпичик» в правовой системе – представляет собой правило поведения индивидуального человека, групп людей, общественных образований, народов и государств. И каждая юридическая норма, и предметно ориентированная связь норм, и право в целом служат для людей, обладающих разумом, инструментами управления своим собственным поведением.

Право создается для людей. Совокупность юридических норм – не их нагромождение, а упорядоченно построенное, многокомпонентное целое, своего рода здание права, смысл, колоритное содержание и действие которого исторически обусловлены.

Глядя на право как на упорядоченное целое и желая его осмыслить и эффективно реализовать, приходится следовать определенным правилам, методам, подходам (подобно изучению и формированию языка), системам и структурам.

3.8.99

Законотворчество, как на федеральном, так и на субъектном уровнях носит хаотичный, бессистемный характер, не существует единого, всесторонне сбалансированного, консолидированного подхода к природной среде.

Это обусловлено множеством причин. Но одна из них состоит в междоумствованном соперничестве, антагонизме, личном невежестве и безответственности депутатов и персонала ГД, в тупиковой амбициозности, популизме, и самое главное, а абсолютном приоритете личных, хищнических интересов депутатов.

В частности, Комитет по экологии и Комитет по природопользованию и природным ресурсам ГД существуют и действуют «как кошка с собакой», не только не желают сотрудничать, но и постоянно «подсигивают друг друга».

Как вообще право воспринимает природу? Право общечеловеческое, право всех времен и народов, национальное и международное?

В те времена не было глобального мышления, понятия глобальных проблем и экологии. Поэтому представленные выше вопросы не звучали так отчетливо, как они сформулированы выше. Эти вопросы возникали в общих чер-

тах, полутно, в связи с изучением и обсуждением разнообразных вопросов теории и практики права.

Право, правовая система - управляющий каркас общества, фактор упорядоченности общественности жизни, инструмент регулирования человеческого поведения.

Классификация наук

Система научных специальностей, существующая в России, сугубо прагматическая категория, не имеющая связи или слишком мало связанная с объективными, исторически обусловленными тенденциями дифференциации и интеграции научных знаний.

Например, что, в сущности, означает «геолого-минералогические» науки.

Есть геологические науки? Есть минералогические науки?

Это все искусственные построения, необходимые в процедурах аттестации научных кадров.

Все изложенное ниже не претендует на научную статью. Это всего лишь некоторые суждения, рассчитанные на то, чтобы возбудить интерес руководства и членов российской академии наук к проблеме классификации наук на рубеже столетий.

В наши дни происходит очередная корректировка перечня научных специальностей. Перечень решает практические задачи в рамках процесса аттестации научных кадров. Аттестация естественно, должна быть формализована.

Перечень - результат компромисса взглядов ученых (исследователей, преподавателей, практических функционеров).

Поэтому перечень не является достаточным отражением истинного развития наук в нашем столетии.

Между тем, ученые, педагоги и практики заинтересованы в знании действительной картины развития системы научных знаний в целом в мире и в России, чтобы лучше ориентироваться в прошлом (уходящем столетии) и видеть перспективы научно-технического прогресса.

В период существования СССР к 1990 году в стране сложилась устойчивая, научно обоснованная прогрессивная система правового регулирования отношений в сфере взаимодействия общества и природы.

Так называемая экономическая реформа псевдodemократов, которые захватили власть в России в 90х годах разрушила эту систему... ввергла страну в хаос, в состояние перманентного кризиса, дерегулированности экономики и общественной жизни.

Дефицит науки в теории экоправа

В развитии научной мысли относительно правового регулирования поведения людей по отношению к природе во второй половине XX столетия велика роль субъективного фактора, т.е. фактора личности ученых (с их уровнем общей и правовой культуры, честолюбивыми устремлениями к лидерству, эмоциями и амбициями), которые внесли тот или иной вклад в данную область знаний.

ОЛЕГ СТЕПАНОВИЧ КОЛБАСОВ - ВОСПОМИНАНИЯ ОБ ОТЕЦЕ

И.О. Краснова,

Российская академия государственной службы
при Правительстве Российской Федерации,
доктор юридических наук

сентябрь 2001 года

Доктор юридических наук, профессор, член-корреспондент Российской академии наук, член Международного экологического суда ... Это - лишь небольшой послужной список основателя российского экологического права, всемирно известного российского ученого, автора более 400 научных трудов, участника десятков международных и национальных конференций, составителя ряда международных экологических конвенций и российских законов - Колбасова Олега Степановича.

Олег Степанович родился 11 апреля 1927 года в городе Чебоксары Чувашской республики (тогда Чувашская АССР) в семье советской интеллигенции. Его отец - Колбасов Степан Николаевич, фактически профессионально руководящий работник органов государственной власти, был расстрелян в 1937 году по обвинению во вредительстве. В 1952 году - реабилитирован. Мать - Колбасова Антонина Михайловна, бухгалтер по профессии, несла основные обязанности по воспитанию двоих детей. Кроме сына, в семье росла дочь - Эльвира, впоследствии химик.

Свои первые знания Олег Степанович получил в средней школе в селе Лопатино Пензенской области, которую окончил в 1944 году примерным учеником, особенно интересующимся физикой, астрономией, литературой. В 1945 году за несколько месяцев до окончания войны поступил на военную службу в пограничные войска, дислоцировавшиеся в Литве, Латвии и Калининградской области. Годы службы в армии с 1945 по 1951 годы сопряжены с опасной борьбой с так называемыми прибалтийскими «лесными братьями». Находясь на службе, поступил во Всесоюзный заочный юридический институт, Вильнюсское отделение, которое закончил с отличием в 1952 году. В годы учебы началась его карьера юриста, когда он в период 1951-1952 годы работал следователем Правдинской районной прокуратуры Калининградской области.

Учеба в аспирантуре Ленинградского университета с 1952 по 1955 годы закончилась успешной защитой кандидатской диссертации, посвященной правовым вопросам работы МТС. За аспирантурой следует работа старшим преподавателем Томского университета (1956-1958), затем возвращение в Ленинград на должность старшего редактора Библиотеки Академии Наук СССР, а затем в 1961 году переезд в Москву на работу во Всесоюзный институт юридических наук (ныне Институт законодательства и сравнительного правоведения) на должность старшего научного сотрудника. В 1965 году переход в Институт государства и права АН СССР, где в 1968 году он защищает докторскую диссертацию по водному праву.

Уже к этому моменту Олег Степанович - один из тех немногих, кто известен как ученый, занимающийся тогда практически абсолютно неизвестной и непопулярной областью права - правовой охраной природы. Уже вышли его первые статьи, заложившие фундамент теории формирующейся отрасли права, изданы четыре монографии, одна из которых «Законодательство о водопользовании с СССР» была в 1971 году переведена на английский язык и изда-

на в Великобритании. Такая судьба впоследствии ожидала множество научных трудов Олега Степановича.

В начале 80х годов Олег Степанович назначен на должность заведующего сектором охраны окружающей среды Института государства и права, который затем переименован в сектор экологического права. С этим периодом вплоть до его ухода из института на должность заместителя министра охраны окружающей среды и природных ресурсов в 1991 году, связан период расцвета сектора, научного творчества его руководителя, роста интереса науки права и общества к правовой охране окружающей среды и регулированию природопользования. В 1976 издана его всемирно известная монография «Экология: политика — право», которая и сегодня остается актуальным исследованием, фундаментом современной теории экологического права.

70е-80е годы связаны и с ростом международной популярности Олега Степановича. Его активно приглашают на международные экологические конференции. Он становится сначала членом Комиссии по экологическому праву Международного союза охраны природы, а затем, последние десять лет, входит в Руководящий комитет этой крупнейшей международной общественной организации. За выдающийся вклад в дело охраны природы в 1979 году ему присуждена международная премия по праву окружающей среды Элизабет Хабуб, а в 1987 году почетная медаль Университета Пейса (США).

Творческими успехами, активной научно-исследовательской работой наполнены и последние десять лет жизни Олега Степановича Колбасова. В 1991 году он приглашен на пост заместителя министра охраны окружающей среды и природных ресурсов. Тогда структура министерства была построена на основе консолидированного подхода, в разработке и реализации которого участвовал Олег Степанович. Также как и для многих других в то время, работа в министерстве не оказалась длительной. В процессе перманентных административно-структурных реформ, производится постоянная смена руководящего кадрового состава. После ухода из министерства в 1994 году Олег Степанович возвращается в Институт государства и права на сектор экологического права в качестве ведущего научного сотрудника. Работу в секторе Олег Степанович сочетает со значительной и порой чрезмерно значительной учебной нагрузкой — преподаванием экологического права в Российской академии государственной службы, Университете дружбы народов и других учебных заведениях, руководством аспирантами, научным консультированием докторантов, работой в диссертационных советах, Высшей аттестационной комиссии.

Продолжается активная деятельность в области международного сотрудничества. Он участвует в самых престижных экологических форумах — Конференции ООН по окружающей среде и развитию, проходившей в Рио де Жанейро в 1990 году, Первом конгрессе охраны природы МСОП, состоявшемся в Канаде в октябре 1996 года, разрабатывает совместно со своими зарубежными коллегами в рамках МСОП Пакт по окружающей среде и развитию.

Его высокие научные заслуги находят официальное признание в ученых кругах. В 1991 году — избрание членом корреспондентом Российской академии наук, 1994 — действительным членом Академии водного хозяйства, Международной академии информатизации, а в 1996 году — действительным членом Российской академии естественных наук. В 1990 году он становится Почетным доктором права Университета Пейса (США). В 1998 году ему присваивается звание Заслуженного деятеля науки Российской Федерации. В начале 90х годов его избирают членом Международного экологического суда примирения и согласия.

Чрезмерная загруженность снизила возможности писать фундаментальные труды в виде монографий, хотя изданные в течение 90х годов статьи носят, как и прежде фундаментальный характер, развивая теоретическую основу новой отрасли экологического права. В своих публикациях профессор Колбасов обращается к вопросам экологической безопасности, ответственности за экологический вред, вопросам собственности на природные объекты, конституционным правам граждан. Он участвует в подготовке комментария к закону об охране животного мира, Водного кодекса. По предложению Издательства Клувер на английском языке подготовлена монография «Российское экологическое право», изданная затем в 1994 году.

К сожалению, Олег Степанович не успел реализовать все свои планы. Была лишь начата подготовка к изданию фундаментального труда по международному экологическому праву. Также на стадии подготовки, лишь в виде записей, которые, однако, остаются бесценным наследием, оказалась монография — Теория экологического права. Его последним словом в науке и свидетельством неиссякаемого таланта стала последняя статья — «Терминологические блуждания в экологии», изданная в журнале «Государство и право» осенью 1999 года. Этой статьей Олег Степанович хотел открыть широкую научную дискуссию по экологическому праву, стимулировать процесс творческих исследований, заметно сокративший свои темпы на последние годы. Вслед за этой статьей он намеревался подготовить статьи об экологических правоотношениях, об истории развития экологического права России. И хотя его знания, эрудиция и талант исследователя могли бы принести еще немало пользы науке экологического права, уже изданные труды, а даже те, которые появились на свет в конце 50х годов, дают ответ на многие возникающие сегодня проблемы теории и практики экологического права, оставаясь не подверженными конъюнктуре научными истинами.

Всю свою жизнь и особенно последние годы Олег Степанович много размышлял и писал о судьбе, значении и развитии экологического права. У него сформировалось твердое убеждение о возрастающей значимости правового регулирования охраны окружающей среды и природопользования. Он видел развитие экологического права как противовес праву гражданскому на основе сложившего деления материального мира в контексте права на две составные части — товарно-материальные ценности и природу. Одним из результатов такого развития он видел принятие Экологического кодекса для России как консолидированного нормативного акта, регулирующего весь комплекс взаимоотношений людей по поводу использования и охраны природной среды и ее отдельных компонентов. Действующие ныне Земельный, Лесной и иные кодексы и законы, по его пониманию, должны были стать составными частями Экологического кодекса и регулировать соответствующие группы общественных отношений в их взаимодействии и взаимосвязи, максимально следуя принципу единства природы, естественным законам развития материального мира.

Нередко философские размышления о праве переплетались с размышлениями о развитии страны, с его оценкой происходящего за последнее время. И эти мысли были наполнены грустью и сожалением. В своей самой последней заметке, написанной за три недели до смерти, он писал: «Итак, экологическое право вырастает в конечном счете как противовес праву частному и другим отраслям мирового права, которое, разумеется, оставаясь в составе мирового права, будет преимущественно правом народным, уравновешивающим функцию права по защите всегда богатых и власть имущих, противостоящим этой

коренной функции, основываясь на принципе «что дано Богом, должно принадлежать всем и должно быть доступно всем в соответствии со справедливым порядком природопользования». Идея экологической справедливости будет доминировать в поведении людей по отношению к природе и подавлять хищнические установки, имманентно присущие рыночной экономике, товарному производству. Природные объекты будут выведены из категории «имущество». Порядок природопользования будет детально регламентирован...»

Его взгляды последних дней на некоторые, казалось бы, незыблемые истины, как может показаться, звучат вызывающе и некорректно. Однако не стоит торопиться с выводами. Даже в острых замечаниях содержится яркая мысль, которая при ее умелом развитии, способна направить экологическое право по пути к совершенству. К примеру, по поводу такого дорогого всем экологам правового института экологических прав граждан, он писал: «Хотелось бы, чтобы в дискуссиях по проблеме основных прав и свобод человека поменьше было спекулятивной фразеологии и пустословия, а побольше конструктивных идей и предложений, способных раз и навсегда улучшить дело.... В вопросе об экологических правах человека много демагогических интерпретаций и предложений». Интересны его замечания по поводу также не менее популярного института экологической экспертизы. «Экологическая экспертиза противоречит принципам устойчивого развития. Она рассчитана на то, чтобы дезорганизовать нормальную творческую работу, направленную на поиски оптимального компромисса между экономикой и экологией. Она загоняет в тупик управление общественным развитием, снимает с органов управления ответственность за качество нормативных и/или распорядительных (административных) решений, ибо экспертиза предписывает свои решения, тем самым отбрасывает назад любые позитивные состояния, достигнутые в результате предшествующих усилий».

Олег Степанович был чрезвычайно щедрым в науке человеком. Он открыл двери в науку и практику экологического права не одному десятку своих учеников, которые, создавая и не создавая этого, хранят в душе свою благодарность. Мне посчастливилось втроем — я не только оказалась одним из таких учеников, но и была его родным человеком, преданным и понимающим другом. Он фактически сложил мою жизнь, направив меня еще в конце 80х годов в науку права, сделав мою жизнь завораживающе интересной, наполнив ни с чем не сравнимым чувством творческого удовлетворения, научив мыслить и понимать. Я нередко размышляю о его личных качествах характера, пытаюсь разобраться в его сильных и слабых сторонах, найти причины разочарований и неудач, которых в его жизни было немало. Последнее время он любил возвращаться к прошлому. Он вспоминал и отдаленные события после выхода в свет его книги «Экология: политика — право», когда был приглашен для выступления с докладом на Президиуме Академии наук СССР. Выступление оказалось настолько интересным, что присутствовавшие известные на весь мир ученые-академики из самых разных отраслей знаний, подходили к нему со словами восхищения научным трудом и предложениями выставить свою кандидатуру в члены Академии. Но все так и утонуло в море зависти и интриг, хотя намного позже историческая справедливость и была восстановлена. И таких сильных ударов было еще несколько, после которых он ненадолго замыкался, но всегда вставал. Давала знать сила воли, присущая ему от природы, высокая организованность и дисциплинированность. Теперь я это ясно понимаю. Одновременно, пройдя через жизненные испытания, он оставался наивным и открытым чело-

веком, верящим в справедливость, честность, жестко следовавший высоким моральным правилам, и за этом был не раз наказан. Вероятно, он понимал такую свою слабость и, как отец, предостерегал меня. Как-то, уже будучи прикованным к постели, в ответ на мой рассказ о какой-то моей оплошности, он сказал: «Будь осторожна. У тебя нет чувства врага».

Вообще отношение к семье было проникнуто огромной теплотой, хотя, вероятно, он и не был простым человеком. Он очень любил внуков, и как успел, заложил в них прочный фундамент жизни. Он любил разговаривать с детьми, стремился развить их способности мыслить, рассуждать, анализировать. Примечательно, что в его комнате во всю стену висит карта мира. Он говорил моей племяннице: «У тебя всегда перед глазами должен быть весь мир». И мы все платили ему любовью.

Олега Степановича любили не только его родные. Его любили и ценили практически все, кто его знал. Он был не просто прекрасным и умным ученым, а добрым и внимательным человеком, прекрасно воспитанным, тактичным, тонко чувствующим. Его отличала способность широко мыслить, видеть и понимать весь мир. Он обладал практически уникальной памятью, прекрасно знал основы естественных наук, географию и историю. Вероятно, благодаря именно этим качествам в сочетании с неиссякаемым трудолюбием, выдающимся способностями глобально мыслящего человека, Олег Степанович занял свое уникальное, лишь ему принадлежащее место в науке экологического права и жизни общества.

Олег Степанович скончался в воскресенье 30 января 2000 года в девять часов вечера в больнице Российской академии наук «Узкое» от смертельного, как он сам говорил, страшного и быстротечного заболевания. Он ясно осознавал приближающийся конец своей жизни, и даже здесь относился к этому философски, пытаясь найти глубокие закономерные причины такого исхода. Один из его коллег, намного старше его по возрасту, в разговоре с ним как-то заметил: «И все же есть в жизни какая-то несправедливость». И как же тяжело подчиниться этой несправедливости.

О ВЛИЯНИИ «ПОДВЕДОМСТВЕННОСТИ» НА СОСТОЯНИЕ ПОПУЛЯЦИЙ ДИКИХ ЖИВОТНЫХ (НА ПРИМЕРЕ СТЕПНЫХ СУРКОВ)

А.В.Димитриев,

заместитель директора по научной работе государственного природного заповедника «Присурский» (г.Чебоксары)

«Подведомственность» того или иного дикого животного, принятая теми или иными нормативно-правовыми актами органов государственной власти оказывает существенное влияние на состояние их популяций. Особенно это касается краснокнижных видов животных. Указанный тезис мы рассмотрим на примере степных сурков во временном отрезке с конца 70-х до конца 90-х годов прошлого столетия.

Основные работы по (ре)акклиматизации сурков в России было проведены в конце 70-х и в 80-х годах прошлого века. При этом все мероприятия по расселению сурков должны были проводиться согласно «Инструкции о порядке планирования и проведения мероприятий по расселению охотничьих животных на территории РСФСР», утвержденного Главохотой РСФСР 27.08.1971 г. (Охотничьи законы..., 1999). Согласно этому документу все мероприятия организаций (независимо от их ведомственной принад-

лежности) по расселению охотничьих животных в угодьях, расположенных на территории РСФСР, проводятся только по планам, утвержденным Главным управлением охотничьего хозяйства и заповедников при Совете Министров РСФСР и строго регламентируются и документируются с составлением государственного акта о выпуске. В дополнение к этому документу 12.09.1980 г. Главохотой РСФСР утверждены «Указания по проведению обследований охотничьих угодий с целью расселения и по итогам расселения охотничьих животных и составлению отчета по проведенным обследовательским работам». Обследовательские работы должны проводиться опытными специалистами охотуправлений и сотрудниками научных учреждений в 2 этапа – полевой и камеральный. По итогам обследования и анализа полученных данных составляется отчет по установленной форме с конкретными выводами и предложениями.

Отлов диких животных для целей расселения должно было осуществляться согласно правилам, установленным специальными инструкциями для каждого вида животных.

Европейский подвид степного сурка («*Marmota bobac bobac* Müller, 1776») был включен в Красную книгу РСФСР (1983) в момент активного разворачивания (ре)акклиматизационных работ, имел статус II категории редкости (подвид с сокращающейся численностью), и оставался в ней до принятия решения об его исключении с 01.10.1997 г. (приложение 2 к приказу Госкомэкологии РФ от 19.12.97 г. № 569 – цитируется по «Красной книге России: правовые акты», 2000).

Степной сурок продолжительное время был «подопечным животным» Главохоты РСФСР, где было сосредоточено государственное регулирование по охоте и по заповедным территориям. Европейский подвид степного сурка после организации независимого государственного органа по охране природы в 1988 году постепенно перешел под его юрисдикцию, т.к. «краснокишечные» виды растений и животных находились в ведении этого государственного органа. С момента перехода степного сурка под юрисдикцию специально уполномоченных органов по охране окружающей среды (ре)акклиматизационные работы резко пошли на убыль и вскоре практически сошли на нет, за небольшим исключением единичных межрегиональных выпусков и ряда внутрирайонных, внутривнутриреспубликанских и внутриобластных выпусков, которые проводились не планоно и только отдельными энтузиастами часто по интуиции, без научного обоснования и составления документов о выпуске.

Два других подвида степного сурка (М. b. kozlovi Fokanov, 1966 и М. b. schaganensis Bazhanov, 1930), не были включены в Красную книгу РСФСР (1983) и оставались фактически обычными охотничьими животными, которые были «подопечными» Главохоты РСФСР, потом Главохоты России, позже Департамента охотничьего хозяйства Минсельхозпрода России.

Они были в Перечне видов охотничьих животных РСФСР, утвержденном приказом Главохоты РСФСР от 4 января 1988 г. № 1 (приложение к Типовым правилам охоты в РСФСР) (Охотничьи законы..., 1999).

Но на самом деле очень часто подвидовая принадлежность сурков не учитывалась и, как бы, все подвиды степного сурка являлись «краснокишечными»², что способствовало увеличению их численности и охране. Это

² - точная граница распространения подвидов степного сурка до сих пор не установлена.

можно проследить даже по ряду материалов, которые публиковались как дополнение к Красной книге РСФСР Главохотой РСФСР (Руди, 1988; Мамотов, Едренкин, 1988 и др.).

Государственные органы по охране природы были организованы в 1988 году в соответствии с постановлением Президиума Верховного Совета СССР «О коренной перестройке дела охраны природы в СССР». В начале (переходный период) сурки еще оставались в ведении Главохоты РСФСР. Позже они частично начали переходить в ведение Госкомприроды РСФСР (России). В соответствии с приказом Минприроды РФ от 14 июля 1993 г. № 134 «Об охране и регулировании использования ресурсов животного мира» (Охотничьи законы..., 1999) территориальным органам по охране окружающей среды и природных ресурсов приказывалось обеспечить охрану и регулирование использования объектов животного мира, не отнесенных к перечню охотничьих животных, а также проведение учета указанных ресурсов, имеющих коммерческий спрос.

В связи с исключением краснокишечных (виды, подвиды и популяции, занесенные в Красную книгу Российской Федерации и Красные книги субъектов Российской Федерации) видов сурков из Перечня видов животных, отнесенных к объектам охоты (утверждены постановлением Правительства РФ от 26.12.95 г. № 1289) в соответствии с Федеральным законом «О животном мире» (от 24.04.1995 г. № 52-ФЗ) ими стали полноправно заниматься государственные органы охраны природы, а не Департамент охотничьего хозяйства Минсельхозпрода России (правопреемник Главохоты РСФСР), где были отлажены вопросы финансирования, обучения кадров, а также нормативно-инструктивная база, приемы и способы учета животных, животов сурков для (ре)акклиматизации и т.д. Но главное в Департаменте охотничьего хозяйства издревле была создана структурированная сеть специалистов от конкретного района до федерального органа. Европейский подвид степного сурка перестал быть «подопечным» животным охотдепартамента. Это, конечно, не способствовало проведению той политики по охране сурков, которая была до этого хорошо отлажена (Димитриев, 1997).

Это положение закреплено во многих нормативных документах, в том числе и постановлении Правительства РФ от 27.12.1996 г. № 1574 «О порядке выдачи долгосрочных лицензий на пользование объектами животного мира». Все разрешительные документы на «краснокишечных» видов животных выдавал Государственный комитет Российской Федерации по охране окружающей среды.

Время шло. Независимый государственный орган по охране природы претерпевал реформу за реформой. Несколько раз менялись название, функции, он то укрупнялся, то проводились многочисленные сокращения. Под эгидой государственного природоохранного ведомства совместно с Териологическим обществом РАН было проведено несколько совещаний и конференций по суркам, в том числе и международных (Автономов и др., 1996; Димитриев и др., 2000). Ряд регионов принимало активное участие в создании новых особо охраняемых природных территорий для сохранения сурков. Местные комитеты по охране природы и хозяйственные руководители выделяли средства на охрану сурковых колоний (КСХП «Чулпан» Батыревского района, колхоз «Ленинская искра» Ядринского района и Батыревский районный комитет по охране природы – в Чувашской Республике). Однако, конкретные мероприятия по расселению сурков этим ведомством прак-

тически не предпринимались, или проводились крайне редко. Учетные работы проводились не целенаправленно, разрозненно. Только энтузиастами и не по единым методикам. Последний широкомасштабный учет сурков в Поволжье проводился в 1991 году. Согласно «Методическим указаниям по проведению Всероссийских учетов сурков и слежению за состоянием их численности» (1983) Всероссийские учеты численности сурков необходимо проводить раз в 6 лет. В соответствии с «Перспективной программой учетных работ государственной службой учета охотничьих ресурсов» очередной учет сурков должен был быть в 1997 году. Однако, он не был проведен. Для этого не были изысканы средства, не обучены кадры. Разные ведомства не находили общего языка для конкретных совместных действий. Сурки оказались не подсчитанными. Ресурсы не оцененными. Восстановление численности сурков шло как бы само по себе, по инерции.

Несмотря на предложения Комиссии по суркам Териологического общества РАН о необходимости оставления европейского подвида степного сурка в Красной книге России в статусе V категории – восстановленные виды (Автономов и др., 1996), он оказался исключенным из Красной книги России. С исключением сурков из Красной книги России с 1 ноября 1997 г. они снова перешли «под опеку» Департамента охотничьего хозяйства России (см. утвержденный Госкомэкологии РФ и согласованный с Минюстом РФ перечень (список) объектов животного мира, исключенных из Красной книги Российской Федерации). С исключением европейского подвида степного сурка из Красной книги России и изменением Перечня видов животных, отнесенных к объектам охоты (постановление Правительства РФ от 30.07.98 г. № 895) всеми подвидами степного сурка снова стали заниматься специально уполномоченные государственные органы в области охотничьего хозяйства (Охотничьи законы..., 1999).

Ситуация резко изменилась. Краснокнижные сурки были федеральным природным ресурсом. С исключением из Красной книги России они стали региональным природным ресурсом. Многие регионы в изменившейся ситуации не успели переработать региональные нормативно-правовые акты и включить степных сурков в региональные красные книги и списки охраняемых животных. Процесс составления этих документов долгий и трудоемкий.

В настоящее время за незаконную добычу степных сурков накладывается штраф и взыскивается ущерб в размере 5 кратного минимального размера оплаты труда, установленного федеральным законом. Это положение закреплено приказом Министерства сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации от 25.05.1999 г. № 399 «Об утверждении такс для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный юридическими и физическими лицами незаконным добыванием или уничтожением объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты»³.

За разрешенную (законную) охоту на сурков предельные размеры платы за добычу одного животного не установлены, а за один день охоты установлен предельный размер платы в сумме 0,02-0,05 кратного минимальному размеру оплаты труда, установленного федеральным законом. Это положение установлено постановлением Правительства РФ от 08.02.1999 г. № 138 «О предельных размерах платы за пользование объектами животного

³ зарегистрирован Министерством юстиции Российской Федерации 24 июня 1999 г. (рег. № 1812).

го мира, отнесенными к объектам охоты, с изъятием их из среды обитания».

Согласно Типовых правил охоты в РСФСР охота на сурков может устанавливаться с 15 июля по 31 августа. И во многих регионах началась охота на сурков вместо того, чтобы продолжить мероприятия по расселению их на пригодные угодья. Охота часто ведется на гуманными способами и орудиями добычи. Отстрелянные из обычного охотничьего ружья сурки уходят в норы и там погибают, а охотник продолжает добывать «свою норму», определенную в путевке.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 26.02.1998 г. № 253 «О заключении Правительством Российской Федерации с Европейским сообществом и Правительством Канады соглашения о международных стандартах на гуманный отлов диких животных» Правительством РФ взяты на себя обязательства на запрещение не позднее 31.12.1999 г. использования стандартных ногозахватывающих капканов со стальными дугами (с оговорками о международном финансировании достаточной части экономических расходов по замене этих капканов).

Из анализа приведенных данных можно заключить, что в прошедшие после начала широкомасштабных акклиматизационных и реакклиматизационных работ судьбой сурков конкретно занимались несколько ведомств. Различные реформы, проведенные в это время, повлияли на поголовье сурков, интенсивность работ по их расселению резко сократилась, в ряде регионов не были проведены указанные работы в необходимом объеме, что сказалось на темпах восстановления численности сурков.

Можно констатировать, что изменения в «подведомственности» степных сурков за рассматриваемый период имели и положительные, и отрицательные стороны. Нормативно-правовая база по охране сурков за последние годы существенно дополнилась и стала более детальной и конкретной на различных уровнях государственной власти и играет значительную роль в сохранении и рационального использования сурков. Но от экстенсивных методов по воспроизводству сурков необходимо переходить к интенсивным. Необходимо больше интересоваться сурками. Проводить научные и производственные исследования. Знать их количество, темпы восстановления, болезни, перспективные места расселения, незанятые экологические ниши, возможное количество для изъятия, а также проводить целенаправленные биотехнические мероприятия и мероприятия по одомашниванию сурков. Все это возможно при наличии единого и постоянного «хозяина» у сурков, стабильного законодательства, в том числе природоохранного, охотничьего и земельного. Передача сурков от одного ведомства к другому, т.е. частое изменение их «подведомственности», сказалось отрицательно на темпах восстановления их популяций.

Исходя из этого можно заключить, что законодательным и исполнительным органам власти надо уметь использовать «подведомственность» диких животных для восстановления их численности и перевода их в разряд эксплуатируемых ресурсов.

Литература:

Автономов А.Н., Иванов Л.Н., Скворцов В.Г., Дмитриев А.В. II Международное (VI) совещание по суркам стран СНГ "Сурки Северной Евразии:

сохранение биологического разнообразия" // Известия Национальной академии наук и искусств Чувашской Республики. 1996. N 4. С. 123-126.

Димитриев А.В. О необходимости координации акклиматизационных и реакклиматизационных работ по краснокнижным видам сурков // Тезисы докладов Международного семинара стран СНГ (с.Гайдары, Харьковская область, Украина, 26-30 мая 1997 г.). М.: Изд-во АБФ. 1997. С.13-14.

Димитриев А.В., Румянцев В.Ю., Токарский В.А., Брандлер О.В. Международные совещания и конференции по суркам в 1996-1999 г. в России и Украине. Степной бюллетень. Зима 2000. № 6. С.65-67.

Красная книга России: правовые акты. Официальное издание / Авторы-составители В.Ю. Илюшенко, Е.И.Илюшенко. М. 2000. 143 с.

Красная книга РСФСР. Животные / Составители: В.А. Забродин, А.М. Колосов. М.: Россельхозиздат. 1983. 455 с.

Маматов А.Ф., Едренкина Л.А. Байбак // Ресурсы редких животных РСФСР, их охрана и воспроизводство (Материалы к Красной книге). Сборник научных трудов. М. 1988. С. 147-148.

Методические указания по проведению Всероссийских учетов сурков и слежение за состоянием их численности. М. 1983. 13 с.

Охотничьи законы: Сборник нормативных правовых актов и других документов / Сост. Н.В. Краев, ВНИИОЗ. Киров. 1999. 560 с.

Руди В.Н. Байбак // Ресурсы редких животных РСФСР, их охрана и воспроизводство (Материалы к Красной книге). Сборник научных трудов. М. 1988. С. 145-147.

СОБЛЮДАТЬ И ПРАВИЛЬНО ПРИМЕНЯТЬ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ОБ ИСПОЛЬЗОВАНИИ И ОХРАНЕ ЖИВОТНОГО МИРА

И.Ф.Панкратов,

**главный научный сотрудник Института законодательства и
сравнительного правоведения при Правительстве РФ,**

член Высшего экологического Совета

при Комитете экологии Государственной Думы,

доктор юридических наук, профессор,

заслуженный деятель науки России

1. Животный мир России представляет собой огромную национальную ценность. Его биоразнообразие и богатства обеспечивают решение многих социально-экономических проблем. Отсюда - одна из насущных задач всего экологического законодательства и особенно Федеральных законов "О животном мире" и "Об особо охраняемых природных территориях".

Животный мир - важнейший биологический ресурс, обеспечивающий постоянное удовлетворение материальных и духовных потребностей людей.

Поэтому совершенно обязательными является обеспечение: а) устойчивого длительного (на долгие времена) состояния и существования животного мира; б) устойчивого пользования животным миром (которое не приводит в долгосрочной перспективе к истощению животного мира и его биологического разнообразия); в) всемерного улучшения охраны как самого животного мира, так и особенно среды его обитания (без которой он не может существовать).

Исключительно важное значение имеет и совершенствование государственного управления и контроля за использованием и охраной животного мира.

2. К сожалению, как свидетельствует практика, экологическое состояние и эффективность охраны, управления и контроля в данной сфере характеризуется серьезнейшими недостатками и прямыми нарушениями.

До 1999 г. в стране бывшими главными экологическими органами (Министерством охраны окружающей среды и природных ресурсов и Госкомэкологией) ежегодно публиковался государственный доклад о состоянии окружающей природной среды. Последний был опубликован в 1999 г. (за 1998 г.). В 2001 г. лишь в газете "Зеленый мир" (№ 17-19) опубликован содержательный материал с интересным и своеобразным заголовком: "Ситуация: выводы, прогнозы, рекомендации". Что это такое? Как хочешь - так и думай. Экологическая ситуация постоянно ежегодно резко ухудшается, в ряде мест становится критической и деградирует - по всем параметрам и направлениям (в ряде случаев лишь показываются отдельные улучшения).

Основные компоненты окружающей природной среды - земля, почвы, леса, воды, атмосферный воздух, т.е. по существу вся среда обитания животного мира, постоянно загрязняются, резко ухудшались и продолжают деградировать. Это отрицательно сказывается на состоянии наземного и в одного животного мира, охотничьих ресурсов, рыбных запасов и иных обитателей водоемов.

Страдает не только животный мир, но и самый главный и основной биоресурс на земле - человек. Почему-то случилось так, что люди "забыли" или "разучились" управлять собой и средой своего обитания и вместе с животным миром терпят огромные экологические бедствия, а в результате ухудшают здоровье, сокращают жизнь. То есть, прямо нарушается (а не просто не соблюдается) закон об охране животного мира (ст. 1, 3, 13, 16, 21-22, 23-24 и др.).

Ежегодно увеличивается число исчезающих, редких и исчезающих ценных видов объектов. Не спасают Красные книги СССР, субъектов РФ, Международная Красная книга.

Не выполняются также экологические требования Закона об охране окружающей природной среды в отношении рационального использования и охраны животного мира и среды его обитания. В частности, не всегда ограничивается, приостанавливается и прекращается экологически вредная деятельность в отношении животного мира и среды его обитания, виновные не привлекаются к ответственности.

К сожалению, в силу неразумно проводимых реформ, разбазаривания национального богатства. На всю охрану природы "выделяются" ничтожные суммы - 0,4% (!) Федерального госбюджета на 2001 г. и 0,5% (!) - планируется на 2002 г. Об улучшении охраны животного мира говорить не приходится. В бывшем СССР эти расходы составляли ежегодно 5-7%. Такой стандарт соблюдается по существу во всех странах мира. Это - настоящая забота об охране животного мира, всего биоресурсного многообразия и богатства.

3. Исключительно важной мерой сохранения и надлежащей охраны животного мира является особо охраняемые природные территории (ООПТ) и в особенности государственные природные заповедники и заказники (ГПЗ). В них не только сохраняется видовое разнообразие животного мира, но и проводятся огромные научные исследования по созданию новых видов и пород животных для их расселения по другим регионам страны.

Однако, и к заповедникам у нас нередко допускается явно недостаточное и пренебрежительное отношение.

В апреле 1999 г. в Госдуме прошли парламентские слушания по проблемам практики применения ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях". Слушания показали серьезную озабоченность фактами грубого нарушения законодательства об ООПТ.

Здесь уместно вспомнить Хрущевские и Брежневские времена (50-70-е годы). Почти все заповедники тогда были превращены в т.н. заповедно-охотничьи хозяйства (ЗОХ). Осталось только около 2-х десятков государственных природных заповедников. Высшие власти СССР, республик и мест "бесшабашно" охотились и веселились в ЗОХ, а о настоящих заповедниках никакой заботы не проводилось.

В настоящее время в России 100 государственных природных заповедников. Это - огромная ценность страны. Подобных массовых хрущевско-брежневских "увеселений" сейчас, конечно, нет.

Но и сейчас допускаются очень серьезные нарушения. На парламентских слушаниях отмечалось, что немало случаев незаконного хозяйственного использования их, особенно в связи с поиском, разведкой и добычей полезных ископаемых, строительством гидротехнических сооружений, прокладкой коммуникаций, заготовкой древесины. Более того, подобные противозаконные действия, как правило, активно поддерживаются федеральными властями и природоохранными органами и органами субъектов РФ.

Приведем ряд вопиющих примеров.

Первый. На уникальной территории Государственного федерального степного зоологического заказника "Саратовский" (Федоровского района) в течение нескольких лет коммерческой организацией проводится бурение скважины на нефть. Земельный участок отведен администрацией района без согласования с Госкомэкологией РФ. Проведена федеральная государственная экологическая экспертиза с отрицательным заключением. Госкомитетом по экологии Саратовской области проведена своя экспертиза, дано "положительное" заключение. Губернатор, власти Саратовской области продолжают поддерживать незаконное бурение, (пробурено до 3 т. метров, планируется бурить до 5 т. метров) а заказник, захлаплен, почти полностью разрушен. "Саратовские" амбиции "взяли верх".

Второй пример. На уникальной заповедной территории Федерального национального парка "Югыд Ва" по Указу Президента Республики Коми, без всякой экологической экспертизы несколько лет ведутся геологоразведочные работы по поиску золота. Отрицательная Федеральная государственная экологическая экспертиза проигнорирована, самовольное бурение продолжается, национальный парк, являющийся объектом Всемирного природного наследия, Федеральной собственностью, постепенно утрачивает свое значение. Власти все видят и знают, но ничего не делают, им "невыгодно" ссориться с олигархами.

Третий пример. Курильская горно-геологическая компания (Сахалин) тоже ведет самовольные бурильно-разведочные работы по поиску золота в охранной зоне государственного природного заповедника "Курильский". Финансирует работы неизвестный олигарх Большаков (бывший вице-премьер бывшего Чернобырдина). Сахалинские власти отвергли отрицательное заключение федеральной государственной экологической экспертизы, провели "свою, положительную экспертизу". Вредные работы продолжают.

Можно привести множество других примеров. Все они свидетельствуют о беззащитном попрании законодательства о природно-заповедных объектах.

4. Речь не должна сводиться к пробелам и недостаткам самого законодательства. Законов достаточно. Причины лежат глубже. Они сформулированы. Это: бесцеремонно-неуважительное и пренебрежительное отношение к законам как со стороны коммерсантов, так (особенно) и со стороны властей и природоохранных органов в субъектах РФ и на местах; нарушение установленных экологических требований к производственно-хозяйственной деятельности (как хозяйствующими субъектами, так и самими властями и природоохранными органами); неустраненные до сих пор противоречия в федеральных законах и законах субъектов РФ; резкое ослабление и ухудшение государственного контроля и надзора за соблюдением законодательства и экологических требований; зависимость природоохранительных и правоохранительных органов от региональных и местных властей; бесцеремонный правовой нигилизм хозяйствующих субъектов и их работников, неприменение к ним установленных мер ответственности; защита органами власти узковедомственных интересов хозяйствующих субъектов при их деятельности на территориях ООПТ и ряд других.

5. Целесообразно сформулировать также соответствующие необходимые дополнения (в частности, об усилении контроля и ответственности) в федеральные законы: об ООПТ; об экологической экспертизе; об охране окружающей природной среды; в ФЗ о недрах и о соглашениях о разделе продукции; в земельный, лесной и водный кодексы и другие природоресурсовые и природоохранительные законы. Правоохранительным органам предложить усилить взаимодействие с природоохранительными органами в их борьбе с экологическими правонарушениями в целом, и особенно в ООПТ.

6. В феврале 2001 г. в Высшем экологическом Совете при Комитете по экологии Госдумы на специальном расширительном заседании обсуждены проблемы биологического разнообразия, его сохранения. Обсуждены и одобрены меры по подготовке Национальной Стратегии России по сохранению биоразнообразия в России (ее содержанию, конкретным направлениям и мероприятиям). Принятие Стратегии России явится серьезным гарантом улучшения использования и охраны животного мира.

7. Существенным ослаблением деятельности природоохранительных органов является дезэкологизация их деятельности, проводимая, главным образом, либо по инициативе Президентов РФ (и первого и второго), либо при их явной поддержке. За последние 7-8 лет: упразднена должность советника Президента РФ по экологии; приостановлена деятельность межведомственной комиссии Совета безопасности по экологической безопасности; ликвидирован Госкомитет санэпиднадзора с передачей функций в Минздрав РФ (целесообразно восстановить Госсанэпиднадзор); упразднено Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов и создан Госкомитет по экологии (снижен статус); в Правительстве РФ упразднен департамент охраны окружающей среды; в составе МПР небольшой департамент охраны природы (такое сращивание природоохранительных и природоресурсовых органов совершенно недопустимо). В США функционирует Агентство охраны окружающей среды при Президенте. Прекрасный пример. Необходимо создать аналогичный сильный орган при Президенте РФ. Это будет явно на пользу улучшения охраны окружающей природной среды в России. Дезэкологизации надо противопоставить сплошную экологизацию.

В настоящее время весьма активно обсуждается данная проблема. Особую активность проявляет Комитет Госдумы по экологии, разработавший про-

екты Указа Президента РФ о создании Агентства по охране окружающей природной среды при Президенте РФ⁴.

Понятие (термин) "экологизация" давно пришел в законодательство, практику, науку. Надо правильно его понять и широко использовать⁵.

В природоресурсовых законах и кодексах содержатся разделы (главы) об их охране. Природоохранительное право, в свою очередь, осуществляет правовую охрану всей окружающей природной среды в целом и в том числе всех ее природных ресурсов (объектов).

"Экологизация" - понятие объемное и многогранное. Она включает в себя экологизацию в целом государства и права. Государство призвано активно осуществлять свою экологическую функцию. Она отражается в деятельности всех органов государства, а также общественных организаций и граждан. Природоохранные нормы содержатся в природоресурсовых законах и кодексах, а также, естественно, во всех самих природоохранительных законах и иных правовых актах. Экологизированные нормы содержатся также в других отраслях (государственном, административном, трудовом, уголовном и др.)⁶.

ВОПРОСЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

Ю.Г. Жариков,

главный научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки России

Охранять природу вовсе не означает закрыть доступ к активной хозяйственной деятельности в сфере природопользования. Невозможно также обеспечить экологическое благополучие общества одними лишь эпизодическими мероприятиями или отдельными, пусть даже самыми строгими, запретами. Задачи охраны природных объектов и комплексов решаются в процессе их хозяйственной эксплуатации, для чего должны приниматься многие, самые разнообразные организационно-правовые меры. Создается определенная, целенаправленная система правовых норм и требований, обеспечивающих регулирование использования и охраны природных объектов (земли, ее недр, вод, лесов и др.), а также специальный порядок планирования и управления в области природопользования. При этом важной проблемой совершенствования механизма правового регулирования природопользования является предупреждение правонарушений.

Правонарушения в области природопользования носят комплексно-правовой, межотраслевой характер. Иначе говоря, по юридическим признакам они могут быть преступлениями, административными, гражданскими правонарушениями, за которые установлена соответствующая ответственность. Зако-

нодательством предусмотрена также земельная и дисциплинарная ответственность за нарушение порядка природопользования. При всей специфичности правонарушений земельного, лесного, водного и других отраслей природоохранительного законодательства им присущи некоторые общие черты и свойства, позволяющие выделять их в особую группу правонарушений, исходя при этом не столько из юридических особенностей, сколько из особенностей социально-экономических последствий, ими вызванных.

Если говорить о правоотношениях, непосредственно не связанных с природопользованием (некоторых гражданских, трудовых и т.д.), то здесь последствия правонарушений могут касаться какого-либо отдельного предмета, вещи, имущественного блага и т.п. Названные отрицательные последствия ограничиваются потерей (или порчей) данного предмета, вещи, имущественного блага (например, размером убытков, затратами на восстановление прежнего качества вещи). Такие последствия правонарушения носят узколокальный, замкнутый, по своему объему, характер. Правонарушения в сфере природопользования, хотя бы и непосредственно касающиеся конкретного природного объекта, наносят вред природе в целом, разрушают сложившиеся в течение многих лет и даже десятилетий и веков экологические связи. Особенность этих правонарушений состоит в том, что они независимо от воли самих нарушителей способствуют развитию разрушительных стихийных сил природы. Ущерб от таких разрушений трудно поддается подсчету, поскольку при оценке природных ресурсов, как правило, не фиксируются все затраты общества на их обогащение. Если стоимость этих затрат определить достаточно полно, то сумма, их составляющая, будет настолько значительна, что утратилась бы реальность ее взыскания с правонарушителя. В связи с этим, в частности, приходится устанавливать условные таксы ущерба, которые, как правило, не могут возместить всех потерь природной среды. Как бесконтрольная, слепая стихийная сила, экологические правонарушения могут привести к катастрофическим последствиям.

Так, казалось бы, простейшие нарушения правил, запрещающих пасти скот вблизи дамб, земляных валов, других гидротехнических сооружений, приводят к серьезным авариям (размыву плотин, сносу строений, гибели скота и т.п.). Эрозия почв, вызванная нарушениями правил агротехники, если вовремя ее не приостановить, может разрушить обширные территории ранее плодородных и высокодоходных земель. Браконьер, уничтожающий редкое исчезающее животное, занесенное в «Красную книгу», своим единственным выстрелом может свести на нет многолетние старания специалистов по сохранению и развитию данного вида редких животных.

Создаваемые бурно развивающимся общественным производством экологические перегрузки сделали необходимость предупреждения правонарушений повсеместной. Пробуждение в людях сознания личной заинтересованности в борьбе с правонарушениями является важным результатом воспитательной работы. Такое пробуждение охватывает широкие слои населения, когда речь идет о правонарушениях, совершаемых, так сказать, «вне общественного производства». В рамках производственной сферы воспитательный аспект предупреждения правонарушений достигается с большим трудом. Промышленность и строительство иногда пытаются присвоить себе ложное «право» загрязнять природу ради «общественного блага», «технического прогресса» и т.п. Особенность правонарушений здесь — в их некоторой завуалированности. Отдельные промышленные ведомства, предприятия, организации всячески стараются при-

⁴ Зеленый мир 2001. № 5-6.

⁵ Экология. Энциклопедический юридический словарь. М. 2000. С. 407-408. (автор статьи И.Ф. Панкратов).

⁶ С.А. Боголюбов. Экологическое право. Учебник. Норма. 2000. С. 10-15.

дать нарушениям норм охраны природной среды внешнюю благовидность, нравственную «обоснованность».

В условиях научно-технического прогресса остро стоит задача разработки и применения таких технологических (безотходных) процессов производства, которые устраняли бы угрозу загрязнения природы или ослабляли бы ее действие. Но как бы то ни было хозяйственная эксплуатация даже при щадящем ее режиме вступает в противоречие с интересами охраны природы. Нередко хозяйственники смотрят на обязанности по охране окружающей природной среды, как на тяжкое «бремя», мешающее успешному выполнению производственных программ. В силу этого создаются такие ситуации, при которых узковедомственные интересы отодвигают на задний план интересы охраны природы. Это порождает условия для возникновения правонарушений. Реальность такой угрозы возрастает потому, что еще зачастую в одном и том же органе совмещаются функции хозяйственной эксплуатации того или иного природного объекта и функции охраны этого же природного объекта. Так, органы сельского хозяйства обеспечивают и эксплуатацию земель, и их охрану. Аналогичное положение существует в области лесопользования, водопользования, пользования недрами, хотя здесь отдельные функции контроля передаются специальным внутриведомственным государственным органам.

Сложность проблем охраны природной среды, предупреждения вредного влияния на нее различных отраслей производства, предотвращения отклонений от желаемых стандартов состояния атмосферы, вод, земель, лесов и других природных объектов требует согласованных усилий всего экономического комплекса страны. Это обеспечивается координацией различных плановых и управленческих решений.

Наиболее успешно решению задач координации служат комплексные схемы и целевые программы охраны природы и рационального использования природных ресурсов, поскольку они устраняют недостатки, встречающиеся в практике отраслевого планирования развития промышленности и других отраслей народного хозяйства, порождающие нарушения природоохранительного законодательства. В таких программах предусматривается сложный комплекс государственных мероприятий, обеспечивающий как предупреждение отрицательных антропогенных воздействий на природу, так и оптимальный экономический результат хозяйственной эксплуатации природных ресурсов.

Широкий доступ к пользованию благами природы свидетельствует о том, что природа в нашей стране открыта для всех. Это самый массовый и совершенно необходимый вид социального пользования. Но «открытость» и «беззащитность» природы массового пользования усиливают необходимость строгого соблюдения природоохранительного законодательства и предупреждения правонарушений, специальной организации воспитания населения в этих целях.

Различные хозяйственные виды природопользования (промышленное, транспортное, сельскохозяйственное и т.д.) предполагают соблюдение экологической дисциплины, характерной для данной отрасли производства.

Субъекты хозяйственного природопользования при всем их многообразии заранее определены, они и их должностные лица систематически отчитываются не только за количество и качество своих производственных показателей, но и за характер воздействия данного производства на окружающую природную среду. В отличие от этого круг субъектов массового природопользования неограничен. Только некоторые его виды могут в определенной части регу-

лироваться путем государственного планирования, например туризм, организация баз отдыха для трудящихся крупных промышленных центров и т.п.

Особенности названных двух видов природопользования обуславливают и особенности методов воспитательной работы по предупреждению хозяйственных правонарушений и правонарушений, допускаемых гражданами. В первом случае воспитательная работа связана с профессиональным образованием и обучением, повышением трудовой дисциплины и улучшением природоохранительной деятельности всего производственного коллектива, усилением требований к производству со стороны контрольных (надзорных) органов. Во втором случае, т.е. при массовом природопользовании, общение с природой происходит «вне производства» и в основном вне производственного коллектива, часто наедине с ней. Авторитет хозяйственного руководства, который так важен на производстве, здесь почти отсутствует. Поэтому тяжесть воспитательной работы по предупреждению правонарушений ложится в первую очередь на плечи специальных органов охраны природы, которые ведут экологическую и правовую пропаганду, а также непосредственную контрольную (охранительную) деятельность, включая предупреждение правонарушений в процессе их пресечения или осуществления общей охраны объекта.

Особенность названных видов субъектов правонарушения порождает и особенности его состава, степени социальной опасности, масштабов вреда, наносимого природе, и других последствий. Вред, причиняемый гражданином (например, браконьером), опасен не столько масштабом противоправных действий, сколько злостным их характером, низменностью и дерзостью поведения. Возможны правонарушения со стороны отдельных граждан, порожденные неумением правильно пользоваться дарами природы. Но так или иначе здесь складываются отношения по схеме «человек — природа — правонарушение». В отличие от этого в хозяйственной деятельности иная схема отношений — «человек — производство — природа — правонарушение». Если в первом случае предупреждение и воспитание сводятся к выработке правильного поведения человека при общении с природой, то во втором случае этого недостаточно, так как необходимы еще производственные навыки, профессиональное умение, профессиональная этика, трудовая дисциплина, организованность и все то, без чего невозможно современное высокопроизводительное производство.

О ПРАВОВОМ СТАТУСЕ КАСПИЙСКОГО МОРЯ

М.А.Атаев,

**Республика Туркменистан,
доктор юридических наук, академик**

Пользуясь возможностью участвовать в таком научно-практическом форуме, посвященном экологическим проблемам природы в целом и экологическому праву, в частности, хотелось бы высказаться по некоторым вопросам правового и экологического характера, связанным с Каспийским морем.

Поскольку данная конференция организована Российской стороной, в ней участвуют ученые-юристы экологического права Российской Федерации, представители государственных и общественных организаций одного из субъектов Российской Федерации и Россия одна из пяти стран, расположенных вокруг Каспийского моря, думаю, эта проблема имеет непосредственное отношение к программе конференции.

Как известно, воды Каспийского моря вплоть до недавнего времени омывали морские территориальные берега двух государств - СССР и Ирана. И отношения этих государств по Каспийскому морю - линия государственной границы, вопросы мореплавания и некоторые другие регулировались Договором между РСФСР и Ираном (Персией) от 26 февраля 1921 г. и Договором о торговле и мореплавании между СССР и Ираном от 25 марта 1940 г. И все.

С момента заключения этих документов вокруг Каспия произошли коренные изменения. Распался СССР. Вместо бывших двух государств, расположенных вокруг него, теперь их стало пять, и все они являются суверенными субъектами международного права. Следовательно, возникла международно-правовая необходимость определения правового статуса Каспийского моря, разработанного и признанного всеми пятью государствами - Россией, Азербайджаном, Ираном, Казахстаном и Туркменистаном»

Кроме того, договорами между РСФСР и Ираном 1921 г. и между СССР и Ираном 1940 г. многие важные статусообразующие вопросы государственного правового характера не были предусмотрены. Это - использование морского дна и его недр, воздушного пространства, использование, охрана, экология Каспийского моря и прилегающих к нему территорий.

Говоря об экологической обстановке Каспийского моря и прилегающих к нему территорий, следует отметить, что на его побережье преобладают пустынные, полупустынные и сухие гумидные ландшафты в силу чего экосистема самого моря и окружающей территории отличается хрупкостью и легкой ранимостью, очень чувствительны к колебанию уровня моря и особенно к хозяйственной деятельности человека. В то же время на непосредственно прилегающих к берегам моря территориях имеются множество крупных городов - Баку, Астрахань, Махачкала, Туркменбаши и др., в которых имеются крупные хозяйственно-промышленные и коммунально-бытовые объекты. В прибрежной зоне проживают более 5 млн. человек. Частые подтопления и снижения уровня моря приводят к осушению побережья, то к его затоплению. Все это вместе взятое приводит к чрезмерной эксплуатации прибрежной и шельфовой зоны, что чревато сильным загрязнением морской среды, наземных и околотовных экосистем.

Таково вкратце на сегодня международно-правовое состояние статуса Каспийского моря и сложившаяся в море и на прилегающих вокруг него территориях природно-экологическая реальность.

Какие имеются подходы к проблеме определения правового статуса Каспийского моря со стороны 5 государств, расположенных вокруг него, в сущности это прерогатива указанных государств, их политических институтов. Действительно, они в чем-то разнятся, а в чем-то совпадают. Но главное - их тон и целенаправленность предполагают решение этой проблемы на основе взаимного уважения, равноправия сторон и в интересах народов этих государств.

В то же время как юрист-эколог и гражданин Туркменистана считаю необходимым высказать некоторые суждения по данной проблеме.

С учетом подхода к регулированию подобных проблем в Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. основополагающих принципов международного морского права, принципов и практики деления пограничных озер (природно-естественное расположение Каспия подходит к принципу разделения его по этой международной практике), подходящим к сегодняшним реалиям и предусмотренных договорами между РСФСР и Ираном 1921 г. и между СССР и Ираном 1940 г. является установленное деление (разграничение) акватории Кас-

пийского моря входящего в то время в юрисдикцию СССР, между Азербайджаном, Казахстаном, Россией к Туркменистаном бесспорно разработать и принять Конвенцию пяти государств - Азербайджана, Казахстана, Исламской Республики Иран, Российской Федерации и Туркменистана по Каспию.

В Конвенции должны найти свое обозначение вопросы мореплавания, использования воздушного пространства, рыболовства, разведки и добычи природных ресурсов из подводных недр, использования морского дна, охраны окружающей среды и вокруг Каспия и др.

По нашему мнению, до окончательной разработки и принятия Конвенции по Каспию первым долгом целесообразно от имени 5 государств принять международно-правовой акт, объявляющий Каспийское море внутренним морем пяти государств и природные ресурсы, находящиеся в недрах моря и в его водах собственностью этих государств.

Поскольку позиция почти всех пяти государств идентична или близка, положить в основу будущего правового статуса Каспия озерный принцип разграничения, т.е. секторальное деление, особенно подводной части моря.

В этой связи представляется целесообразным до окончательного принятия Конвенции пятью государствами по Каспию объявить мораторий на проведение разведывательных работ на нефть и на добычу углеводородного сырья на взаимоприемлемом расстоянии по обе стороны срединной и по боковым линиям секторальных границ подводной части моря. Как известно, секторальные границы между бывшими союзными республиками СССР имеются, признаются, а также такое деление было установлено договорами между РСФСР и Ираном и между СССР и Ираном. Думается, это облегчит положительное завершение переговоров о статусе Каспия.

Учитывая особую важность сохранения благополучной экологии в море и прилегающих к нему территориях, необходимо создать межгосударственный природоохранный (экологический) комитет с участием представителей пяти государств с достаточно широкими полномочиями инспекционного и запрети-тельно-разрешительного характера.

В целях восстановления и поддержания благополучной экологии в море, особенно на его прибрежных участках и дальнейшего недопущения их загрязнения с помощью соответствующих органов ООН и других возможных международных организаций в пределах согласованного расстояния провести инвентаризация хозяйственно-промышленных, коммунально-бытовых и др. объектов, являющихся или могущих быть источниками загрязнения моря, воздушного пространства, земель и др. В результате такой инвентаризации совместно с компетентными органами прибрежных государств, соответствующих служб ООН и межгосударственного природоохранного (экологического) комитета 5 государств наметить мероприятия о передислокации объектов, являющихся или могущих быть источниками неблагоприятной экологии. Данная проблема сложна и глобальна и имеет исключительно важное международное значение как для мирового сообщества, так и стран, прилегающих к морю, и их народам. Поэтому для осуществления такого мероприятия потребуются весомая материальная поддержка международного сообщества в лице ООН и др.

Туркменистан как независимая, нейтральная страна стояла и стоит за решение правового статуса Каспийского моря и других проблем, связанных с этим, в интересах всех государств и народов, расположенных и проживающих вокруг него. Президент Туркменистана С. А. Ниязов неоднократно заявлял о готовности нашей страны к конструктивному диалогу со всеми заинтересованны-

ми государствами и разрешению Каспийской проблемы на основе взаимного уважения и равноправия.

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

А.Г. Корнилов,

декан географического факультета Чувашского государственного университета, кандидат экономических наук, доктор географических наук, профессор (г.Чебоксары)

Модное в начале 90-х годов направление экологизации общественного сознания и общественных отношений обусловило бурное развитие экологического права.

Развитие экологического права в период 90-х годов ознаменовалось весьма существенными достижениями, хорошо известными специалистам, это: закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды», природно-ресурсное законодательство, правовое обеспечение административного и экономического механизма управления рациональным природопользованием, правовая защита хозяйственно-неиспользуемых объектов окружающей природной среды и т.д.

Очевидно и следующее: с учетом очень короткого периода бурного развития экологического права, здесь наряду с общепризнанными достижениями присутствуют многочисленные недоработки, белые пятна, нестыковки многих нормативно-правовых актов. Общая картина усугубляется происходившей в этот же период реконструкцией общего правового поля, связанной с революционной перестройкой производственных отношений, а это привело к тому, что уже сейчас многие актуальные правовые решения практически не работоспособны в силу неадекватности формулировок. Очевидна необходимость обновления и доработки существующего экологического права практически по всем направлениям. Но, положения существующего экологического права, признаваемые экологами как прогрессивные, были формализованы в начальный период перестройки, когда основная собственность на средства производства была в основном государственной, а бюрократический аппарат прежнего собственника (государства) относительно спокойно (равнодушно) воспринимал новшества. Новый собственник за последние годы успел организовать, организовать свое лобби в законодательных и исполнительных структурах и научился отстаивать свои узковедомственные интересы, которые в общем-то противостоят экологическим императивам. В достаточной мере организованных и сильных структур, организаций способных противостоять этим негативным (с нашей точки зрения) тенденциям в Российской Федерации сейчас не существует. Поэтому в целом перспективы не только дальнейшего активного развития, но и сохранения достигнутых позиций в области экологического права России весьма туманны. Пользуясь терминологией медицинской науки, мы бы сказали, что прогноз неблагоприятный. Хотя по отдельным конкретным отраслевым направлениям будут и несомненные успехи, прежде всего в отраслях хозяйственно-используемых природных ресурсов. Ниже мы приводим только единичные примеры пробелов и проблем экологического права, так как полное и системное их изложение – трудоемкий процесс, подразумевающий другие более основательные формы научно-исследовательских работ, нежели краткое выступление на конференции.

Для специалистов очевидно если не развал, то, по крайней мере, резкое, многократное снижение эффективности экологического контроля, пока еще не

полная, но уже стагнация экономического механизма охраны окружающей природной среды. Из всех планировавшихся платежей за вредное воздействие на окружающую среду была реализована только плата за загрязнение, да и то, пока практика ее реализации не приведена в соответствие с новым налоговым кодексом. В отношении платежей за загрязнение: во многих регионах существовали свои оригинальные разработки, во многом оправданные с точки зрения эколого-экономической. Часть этих разработок, в том числе и наших, в последующем в том или ином виде была отражена в соответствующих инструктивных документах бывшего Госкомэкологии РФ, но далеко не все. На волне привидения регионального нормотворчества в соответствие с федеральным все эти экспериментальные наработки были чисто механически упразднены, порой без попыток их адаптации в рамках, дозволяемых законодательством РФ. Это и не удивительно, учитывая полное охлаждение исполнительной, а вслед за ней и законодательной ветвей власти к проблемам экологии. Примеры эффективной эколого-экономической политики есть, но они единичны, системного подхода, а тем более подхода, урегулированного на правовом уровне не наблюдается. Хотя каково-то косвенное отношение к этой проблеме имеет процедура подготовки, принятия и реализации целевых государственных программ.

В многочисленных ныне учебниках по экологическому праву отмечается, что основой института экоправа является совокупность правовых норм, регулирующих отношения по разработке, принятию и обеспечению соблюдения экологических нормативов и стандартов нормативы качества окружающей среды (нормативы предельно-допустимого вредного воздействия (ПДВ) на состояние окружающей среды; нормативы использования природных ресурсов; экологические стандарты; нормативы санитарных и защитных зон). Система нормативов ПДК и ПДВ критикуется специалистами уже несколько лет, мы, в силу актуальности для целей управления, упомянем отмечаемую специалистами в области экономики природопользования неадекватность системы нормирования ПДВ условиям рыночной экономики, отсутствие рынка лимитов. Не менее значимым является полное отсутствие системы нормирования наиболее важного для сохранения окружающей природной среды и организации рационального природопользования ресурса – земельного. В современном экологическом праве не только отсутствует порядок распределения ограниченного природного ресурса – территории по видам ее функционального использования, но даже и не ставится задачи определения оптимального соотношения этих зон: особо охраняемые природные территории; естественные и приближенные к естественным биогеоценозы, составляющие каркас устойчивого существования окружающей природной среды; сельскохозяйственные угодья; антропоценозы (промзоны, населенные пункты и т.п.). Отсутствие такой системы нормирования даже при наличии развитой системы нормирования других видов природопользования в конечном итоге позволит на законном основании полностью заменить биосферу антропогеносферой.

В заключение отметим, что возможно, мы несколько сгустили краски определяя перспективы дальнейшего развития экологического права, а стадия культурного роста современного российского «дикого капитализма» не затянется надолго. Но здесь темпы развития экологического права, как это не парадоксально, будут определяться не научными достижениями ученых-правоведов, а успехами в области экологического воспитания и образования.

**РАЗДЕЛ 2. ПРОБЛЕМЫ ВОЗМЕЩЕНИЮ УЩЕРБА,
НАНОСИМОГО ЖИВОЙ ПРИРОДЕ**

**О ПРИНЯТИИ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ НОРМАТИВНЫХ ДОКУМЕНТОВ,
СПОСОБСТВУЮЩИХ ВОЗМЕЩЕНИЮ УЩЕРБА,
НАНОСИМОГО ЖИВОЙ ПРИРОДЕ**

А.А.Каюмов,

директор экологического центра "Дронт" (г.Нижний Новгород)

Собственно возмещение ущерба, нанесенного повреждением или уничтожением природных комплексов, животных или растений – дело не новое. Существуют общегосударственные ставки, определяющие размеры взысканий, достаточно подробно проработаны и установлены процедуры и порядок этого процесса. Однако у субъекта федерации есть возможность в этой сфере дополнительно влиять на сохранность живой природы, а также привлекать средства для природоохранной деятельности.

Действующее законодательство дает регионам право дополнительно к общероссийским вводить определенные свои меры и способы охраны живой природы.

Так, Федеральным Законом "Об особо охраняемых природных территориях" определено, что, кроме указанных в этом законе, "органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления могут устанавливать и иные категории особо охраняемых природных территорий" (статья 2). А статья 36 того же закона гласит, что "вред, причиненный природным объектам и комплексам в границах особо охраняемых природных территорий, подлежит возмещению в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера ущерба..." Соответственно, субъект федерации имеет полное право по тем самым "иным категориям особо охраняемых природных территорий" разработать и ввести свои таксы исчисления размера ущерба. И ничто не мешает сделать их более серьезными, чем это будет сделано федерацией для "своих" объектов.

Другой пример, который на территории Нижегородской области уже приобрел очертания реальных нормативных документов - региональные Красные книги. Законодательством определено, что, кроме Красной книги РФ, регионы могут учреждать и вести Красную книгу субъекта Российской Федерации (статья 6 Федерального Закона "О животном мире").

Нижегородская область постановлением Законодательного Собрания от 26 марта 1996 года № 62 "О Красной книге Нижегородской области" учредила Красную книгу Нижегородской области, поручив администрации области все дальнейшие необходимые действия. А администрация 13 мая 1997 года распоряжением № 574-р "О Красной книге Нижегородской области" утвердила Положение о Красной книге Нижегородской области.

Пункт 7.5 этого Положения гласит: "Ущерб, причиненный объектам животного и растительного мира, занесенным в Красную книгу Нижегородской области незаконным добыванием или уничтожением, или иными действиями, а также нарушением мест их обитания, взыскивается в порядке, установленном законодательством РФ, а также в порядке, устанавливаемом Администрацией Нижегородской области по согласованию с Нижегородоблкомприроды, по соответствующим таксам.

Для видов, занесенных в Красную книгу Нижегородской области, могут быть установлены повышающие коэффициенты к базовым нормативам такс для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный незаконным добыванием или уничтожением объектов животного и растительного мира".

Соответственно, на основании этого пункта область может вводить "свои" таксы по целому ряду видов животных и растений (тем, которых нет в Красной книге РФ). Дело это оказалось не быстрым. Сначала надо было подготовить и утвердить перечни видов, занесенных в Красную книгу Нижегородской области, а также ряд других документов, следующих из Положения о Красной книге Нижегородской области.

А затем было принято два постановления администрации Нижегородской области, касающиеся такс. Постановлением от 13 апреля 2001 года № 80 "Об утверждении такс для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный водным биологическим ресурсам" в том числе были утверждены Таксы для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный гражданами, юридическими лицами и лицами без гражданства уничтожением, незаконным выловом или добычей водных биологических ресурсов, занесенных в Красную книгу Нижегородской области. А постановлением администрации Нижегородской области от 17 мая 2001 года № 118 утверждены два документа: Таксы для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный юридическими и физическими лицами незаконным добыванием или уничтожением животных, занесенных в Красную книгу Нижегородской области и Таксы для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный юридическими и физическими лицами незаконным добыванием, сбором, заготовкой или уничтожением объектов растительного мира, относящихся к видам растений и грибов, занесенных в Красную книгу Нижегородской области, а также уничтожением, истощением или разрушением мест их произрастания.

И суммы, которые будут взысканы по этим Таксам, существенно выше, чем принятые "общефедеральные". Кроме этого, дополнительно введен повышающий коэффициент в том случае, если ущерб был нанесен на особо охраняемой природной территории регионального или местного значения. Соответственно, возрастает размер финансовой ответственности за уничтожение видов, занесенных в Красную книгу области, следовательно, с одной стороны, можно будет привлечь больше средств, а с другой, постепенное природопользователи будут приучаться более внимательно и бережно относиться к редким видам области.

При внимательном анализе действующего федерального законодательства, полагаем, можно будет найти еще немало путей для реализации на уровне субъекта федерации такой схемы дополнительного привлечения средств.

**ПОПЫТКА ОБОСНОВАНИЯ МЕТОДИКИ ОЦЕНКИ АНТРОПОГЕННОГО
ВЛИЯНИЯ НА ПРИРОДНЫЕ ОБЪЕКТЫ**

А.И. Олигер,

**директор государственного природного заповедника «Присурский»,
кандидат биологических наук (г.Чебоксары)**

Согласно Федеральному Закону Российской Федерации «Об особо охраняемых природных территориях», статья 6, пункт 1 которой гласит: «На территориях государственных природных заповедников полностью изымаются из хозяйственного использования особо охраняемые природные комплексы и

объекты (земля, воды, недра, растительный и животный мир)» и статья 9, пункт - «Пребывание на территории заповедников граждан, не являющихся работниками данных заповедников, или должностных лиц, не являющихся сотрудниками органов, в ведении которых находятся данные заповедники, допускается только при наличии разрешений этих органов или дирекции заповедника».

Однако, в силу различных обстоятельств, на территории заповедников могут находиться те или иные хозяйственные объекты, не отчужденные территориально и не связанные непосредственно с исполнением заповедником своих задач или жизнеобеспечением граждан, проживающих на его территории.

Таковыми объектами, к примеру, могут быть железные дороги, шоссейные и грунтовые дороги общего пользования, линии электропередач и т.п., которые не только своим существованием явно не соответствуют заповедному режиму, но также требуют и регулярного обслуживания, в том числе, с применением техники, персоналом, не являющимся работниками данных заповедников.

Налицо и достаточно легко определяемый ущерб от нарушенных или загрязненных экосистем и поврежденных (или измененных) их компонентов и «эффект присутствия» человека, который, очевидно, оказывает значительное влияние на заповедные комплексы, но который практически невозможно оценить в рублях.

Необходимо отметить, что существующая законодательная база позволяет достаточно полно оценить ущерб от порчи, уничтожения, повреждения и т.д. конкретных объектов природы (воздушной среды, водоема, растения или животного и т.п.) и потребовать вложения средств на его возмещение; но совершенно не может оценить влияние человека, зачастую технически оснащенного, на окружающие ценноз (т.е. в настоящее время не представляется возможным выразить в рублях ущерб от погибающих на проводах ЛЭП птиц, на ветровых стеклах автомобилей – насекомых, изменения видового состава растительного и животного мира, а следовательно и изменение распределения потоков энергии в биоценозах).

Ряд заповедников умозрительно попытался, хотя бы частично, решить эту проблему, ограничивая присутствие посторонних взиманием платы за посещение заповедной территории.

Возможно, для оценки такого вмешательства в экосистемы целесообразно использовать метод построения моделей множественной корреляции для различных объектов (и явлений) природной среды.

Организмы и среда находятся в тесной взаимосвязи. Однако, их взаимодействие не является мозаикой действующих независимо факторов, а образует систему связей. Принимая, что плотность популяции или, скажем, биомасса какого-либо вида в каждом конкретном случае находится в прямой зависимости с количеством наблюдаемых (отловленных) объектов, можно построить модель зависимости количества наблюдаемых объектов от условий окружающей среды.

Ввести какой-либо индекс «нетипичности», представляющий собой соотношения биоразнообразия, биомассы или наличия (отсутствия) каких-либо явлений, например, цветения, в соответствующих биотопах (подверженных и не подверженных влиянию человека). Такие соотношения могут складываться из сравнения моделей множественной корреляции для широкого спектра природных объектов.

Существующие в природе закономерности, как правило, находятся в линейной зависимости. В связи с этим модель множественной корреляции выглядит:

$$Y = a_0 + a_1 x_1 + a_2 x_2 + \dots + a_n x_n$$

Где Y – фактор-функция конкретного вида в данном биотопе, оцененный по 10 и более параметрам среды (как правило коэффициенты корреляции в парных моделях намного ниже, чем в множественных, по одним и тем же фактор-аргументам)

x_1, \dots, x_n – фактор-аргументы, характеризующие условия, при которых учтен данный вид или явление, например:

x_1	–	время суток
x_2	–	плотность почвы
x_3	–	количество пешеходов (автомобилей)

в час

x_n – расстояние от оси дороги.

Сопоставление коэффициентов a_1, a_2, \dots, a_n позволяет выявить степень влияния того или иного фактора среды на наш конкретный объект или явление в конкретном месте.

Сравнение рядов моделей объектов, имеющих и не имеющих той или иной кадастровую оценки, позволит экстраполировать оценку влияния антропогенного фактора в рублях и на объекты, не имеющие непосредственного стоимостного выражения.

Построение такого рода моделей, естественно, достаточно трудоемкое занятие, требующее значительного объема, зачастую инструментальных, наблюдений. Однако, работа на основе таких моделей (Христиановский, Олигер, 1974) видится наиболее реальной для оценки биологических объектов в природе, а следовательно и оценки самих биоценозов.

Таким образом, появляется возможность количественного (хотя и весьма приближенного) метода оценки изменения природных объектов под влиянием внешнего воздействия и их денежного выражения.

Литература.

Христиановский В.В., Олигер А.И. Построение видовой модели личинки стрекозы *Platycnemis pennipes* Pall. в условиях Донбасса. Деп. в ВИНТИ 16 июня 1974, № 1953 – 74 деп.

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ ДЛЯ ВОЗМЕЩЕНИЯ УБЫТКОВ И ПОТЕРЬ ЛЕСОХОЗЯЙСТВЕННОГО ПРОИЗВОДСТВА В ЧУВАШСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

В.И.Балясный,

**главный специалист Министерства природопользования и
земельных ресурсов Чувашской Республики,
кандидат биологических наук**

В соответствии с лесным и земельным законодательством (Лесной Кодекс РФ, 1997; Земельный Кодекс РФ, 1991; Закон Чувашской Республики «О лесах», 1998 и др.) при изъятии участков из состава лесного фонда для целей, не связанных с ведением лесного хозяйства, юридические и физические лица, кото-

рым отводятся участки, обязаны возместить убытки и потери лесохозяйственного производства.

В Чувашской Республике только за последние 10 лет (1992-2001 г.г.) исключено из состава лесного фонда и передано в постоянное пользование для целей, не связанных с ведением лесного хозяйства (под базы отдыха, профилактории, промышленное и гражданское строительство, дороги, садовые участки и др.) - 358,95 га лесных земель, а во временное пользование (под газопроводы, водопроводы, ЛЭП, сельхозпользование, разработку торфа, карьеры и др.) - 854,7 га. Таким образом, из состава лесного фонда в постоянное и временное пользование передано 1213,65 га земель. Кроме того, за период с 1987 по 1991 г.г. было передано из лесного фонда в Чувашской Республике 1276 га земель, в т.ч. с исключением из состава лесного фонда 567,53 га. Следовательно, за последние 15 лет (1987-2001 г.г.) из состава лесного фонда исключено 926,48 га земель, а передано во временное пользование 1563,2 га, т.е. всего 2489,68 га (Таблица 1).

С целью создания нормативной базы для возмещения убытков и потерь лесохозяйственного производства в 1994 году было принято Постановление Кабинета Министров Чувашской Республики №238 «Об экономической оценке земель лесного фонда Чувашской Республики» и установлены порядок и нормативы платы за земли, изымаемые из лесного фонда. Эти нормативы были разработаны на основе данных исследований ученых Марийского государственного технического университета (Вохминцев, 1994). Однако Постановление Кабинета Министров Чувашской Республики №238 от 14.11.1994 г. было признано утратившим силу согласно Постановлению Кабинета Министров Чувашской Республики от 24.04.2001г. №89 и в настоящее время в республике отсутствуют нормативы платы за лесные земли для возмещения убытков и потерь лесного хозяйства.

Необходимо отметить, что на федеральном уровне до настоящего времени также не разработан единый порядок возмещения убытков и потерь лесного хозяйства при переводе лесных земель в нелесные для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и использованием лесным фондом, что предусмотрено ст. 85 Лесного кодекса Российской Федерации. Отсутствие такого нормативно-правового документа затрудняет решение вопросов возмещения убытков и потерь лесохозяйственного производства на региональном уровне.

В соответствии со статьей 63 Лесного кодекса Российской Федерации Министерством природопользования и земельных ресурсов Чувашской Республики с участием Комитета природных ресурсов по Чувашской Республике Министерства природных ресурсов Российской Федерации разработан проект Постановления Кабинета Министров Чувашской Республики, в котором устанавливаются размеры платы за лесные земли:

а) изымаемые с исключением из лесного фонда для целей, не связанных с ведением лесного хозяйства;

б) изымаемые во временное пользование из лесного фонда для целей, не связанных с ведением лесного хозяйства.

При разработке проекта использованы действующие нормативно-правовые акты, ведомственные нормативы, проекты последнего лесоустройства (1993-1994 г.г.) и новая Методика экономической оценки лесов.

Размеры платы за лесные земли установлены в соответствии с современной Методикой экономической оценки лесов, утвержденной приказом Феде-

ральной службы лесного хозяйства России от 10.03.2000г №43 и зарегистрированной в Министерстве юстиции Российской Федерации (регистрационный номер - 3531-ЭР от 6 мая 2000 г.).

Оценка лесных земель произведена с учетом многофункциональной роли лесов и валового капитализированного дохода от полезных природных свойств леса и его экологических функций (Ахмабеева, 2000). Подбор эталонных участков лесных насаждений для экономической оценки лесов на территории Чувашской Республики (140 участков) в различных типах леса осуществлен по материалам последнего лесоустройства. Запас древесины на корню в возрасте рубки установлен по региональным таблицам хода роста нормальных древостоев для основных лесобразующих пород по типам лесорастительных условий и типам леса.

Стоимость запаса древесины на корню эталонных насаждений по типам лесорастительных условий определена по действующим ставкам лесных податей по соответствующим районам, лесотаксовым зонам с учетом расстояния вывозки (разрядов такс). Товаризация запаса древесины на корню в эталонных насаждениях Чувашской Республики проведена по региональным товарным таблицам.

Кадастровая оценка лесных земель проведена по типам лесорастительных условий, типам леса и категориям защитности (леса зеленых зон, противопожарные леса, водоохранные леса, леса государственных заповедников, национальных и природных парков, леса второй группы).

Фрагмент нормативов платы за лесные земли, изымаемые с исключением из лесного для целей, не связанных с ведением лесного хозяйства приводится (в качестве примера) в таблице 2, а фрагмент нормативов платы за лесные земли, изымаемые из лесного фонда во временное пользование - в таблице 3.

Разработанные размеры платы за лесные земли утверждены Постановлением Кабинета Министров Чувашской Республики №171 от 10.08.2001 года. Их использование в практической работе лесохозяйственных предприятий и органов исполнительной власти позволит упорядочить решение вопросов возмещения потерь лесохозяйственного производства в связи с изъятием лесных земель.

Таблица 1.

Сведения об изъятии земель из лесного фонда в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства (по данным Комитета природных ресурсов по Чувашской Республике)

№ п/п	Цели изъятия земель из лесного фонда	Периоды				Всего	
		1987-1991 гг.		1992-2001 гг.		1987-2001 гг.	
		га	%	га	%	га	%
Передано в постоянное пользование с исключением из лесного фонда							
1.	Базы отдыха, рофилатории и т.п.	120,96	21,3	26,46	7,4	147,42	15,9
2.	Промышленное и гражданское строительство	84,28	14,9	162,63	45,3	246,91	26,6
3.	Дороги	122,59	21,6	12,54	3,5	135,1	14,6
4.	Сады	212,38	37,4	97,73	27,2	310,1	33,5
5.	Прочее пользование	27,32	4,8	59,59	16,6	86,91	9,4
ИТОГО:		567,53	100	358,9	100	926,4	100

Передано во временное пользование без исключения из лесного фонда						
6.	Газопроводы, водопроводы	206,29	29,1	200,82	23,5	407,11
7.	Сельхозпользования	168,80	23,8	146,9	17,2	315,73
8.	ЛЭП	97,75	13,8	88,80	10,4	186,55
9.	Разработка торфа	121,30	17,1	396,4	46,3	517,7
10.	Карьеры	38,86	5,5	12,59	1,5	51,45
11.	Дороги	75,50	10,7	2,3	0,3	77,8
12.	Прочее пользование	-	-	6,86	0,8	6,86
	ИТОГО:	708,5	100	854,7	100	1563
	ВСЕГО:	1276,03	-	1213,65	-	2489,68

Литература:

Ахмабеева М.Н. Методология стоимостной оценки земельных ресурсов (на примере лесных земель республики Мордовия). Автореферат докторской диссертации. Саранск, 2000.

Вохминцев В.И. Экономическая оценка лесных земель Чувашской Республики (Краткий отчет и методические указания). Йошкар-Ола. 1994.

Закон Чувашской Республики «О лесе» от 07.07.1998. №19.

Земельный кодекс Российской Федерации от 25.04.1991. №110-1.

Лесной кодекс Российской Федерации от 21.01.1997. №22-ФЗ.

Методика экономической оценки лесов. Утверждена приказом Федеральной службы лесного хозяйства России 10.03.2000 г. № 43. Регистрационный номер Минюста России – 3531-ЭР от 06.05.2000.

Нормативы для таксации лесов центральных и южных районов Европейской части Российской Федерации. М. 1993.

Основные положения организации и развития лесного хозяйства Чувашской Республики на 1993-2000 гг. Пенза. 1992.

Проекты организации и развития лесного хозяйства по всем лесхозам Чувашской Республики на 1993-2000 гг. Пенза. 1992-1993 гг.

Сортиментные и товарные таблицы для древостоев дуба Среднего Поволжья. М. 2000.

Сортиментные и товарные таблицы для лесов центральных и южных районов Европейской части РСФСР. М. 1987.

Ставки лесных податей на древесину основных лесных пород, отпускаемую на корню в лесах Чувашской Республики. Утверждены Постановлением Кабинета Министров Чувашской Республики 13.04.2001. № 75.

Таблица 2.

НОРМАТИВЫ ПЛАТЫ

за лесные земли при переводе их в нелесные земли, изымаемые с исключением из лесного фонда в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства в первой лесотаксовой зоне Чувашской Республики - фрагмент

(Батыревский, Канашский, Красночетайский, Комсомольский, Марсоводский Национальный парк "Чаваш вармане", Опытный, Чебоксарский, Шемуршинский (Трехбалтаевское и Шемуршинское лесничество), Ядринский и Янтиковский лесхозы).

№ п/п	Типы лесорастительных условий и типы леса	Разряды такс	Категории защитности										Леса второй группы		
			Леса зеленых зон					Противопожарные леса					Леса национальных и природных парков	Леса второй группы	
			лесопарковая часть городов и поселков с численностью жителей		лесохозяйственная часть городов и поселков с численностью жителей			Запретные по лесам	Запретные по лесам	Запретные по лесам	Запретные по лесам				
			от 250 тыс. до 1 млн. чел.	от 50 тыс. до 250 тыс. чел.	от 250 тыс. до 1 млн. чел.	от 50 тыс. до 250 тыс. чел.	сельских поселений								
1.	Сухой и свежий боры, А1-А2	1	356,79	276,54	236,41	196,28	284,10	235,97	211,90	187,83	216,35	277,85	391,12	276,54	164,58
		2	353,04	272,79	232,66	192,53	279,59	231,46	207,39	183,32	212,60	272,54	385,81	272,79	159,27
		3	347,67	267,42	227,29	187,16	273,16	225,02	200,96	176,88	207,23	264,99	378,25	267,42	151,71
2.	Свежая и влажная субори, В2-В3	1	294,79	228,31	195,08	161,84	227,17	188,52	169,20	149,87	178,46	221,88	312,76	228,31	131,00
		2	292,16	225,68	192,45	159,21	223,54	184,90	165,57	146,25	175,83	217,62	308,50	225,68	126,74
		3	287,23	220,76	187,52	154,28	218,38	179,74	160,41	141,09	170,90	211,55	302,43	220,76	120,67
3.	Сухая и свежая дубравы, Д1-Д2	1	514,34	398,75	340,95	283,16	405,12	336,56	302,28	268,00	312,05	395,12	555,87	398,75	234,36
		2	508,98	393,39	335,59	207,80	398,77	330,22	295,94	261,66	306,70	387,66	548,42	393,39	226,91
		3	501,28	385,70	327,90	270,10	389,65	321,09	286,81	252,53	299,00	376,98	537,73	385,69	216,23

РАЗДЕЛ 3. ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ОХОТНИЧЬЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ОБОСНОВАНИЕ НЕОБХОДИМОСТИ ИЗДАНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА ОБ ОХОТЕ Н.В.Краев,

Всероссийский научно-исследовательский институт охотничьего
хозяйства и звероводства (ВНИИОЗ) им. проф. Б.М.Житкова
Российской академии сельскохозяйственных наук

С начала 90-х годов в РСФСР (Российской Федерации — России; далее, как правило, — РФ) происходило формирование собственной правовой базы охраны и использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты (далее — охотничьи животные). Надо отметить, что при этом воспроизводилась структура законодательства советского периода — опорный закон СССР об охоте и использовании животного мира (1980 г.) и поресурсные законодательные акты.

Важнейшим этапом собственно российского, суверенного нормотворчества в этой области явилось принятие Закона РСФСР "Об охране окружающей природной среды" (1991 г.) — законодательного акта, сменившего Закон РСФСР "Об охране природы в РСФСР" (1960 г.), вбирающего, по замыслу, соответствующие правовые нормы союзного и российского права и служащего как бы природоохранной конституцией или, по меньшей мере, комплексным природоохранным актом, оформляющим все правовое регулирование не только охраны, но и использования природных ресурсов.

Закон РСФСР "Об охране окружающей природной среды", как и Конституция РСФСР 1978 года (а равно и ныне действующая Конституция Российской Федерации), во всех редакциях подразделяли природные ресурсы на землю, ее недра, водные ресурсы, растительный мир и животный мир. Этому разделению соответствовала система российского законодательства, кодифицированного в:

Земельном кодексе РСФСР (1970, 1991 годов);

Кодексе РСФСР "О недрах" 1976 года (его сменил Закон РФ "О недрах" 1992 года, изложенный в новой редакции в 1995 году);

Водном кодексе РСФСР 1972 года (его сменил Водный кодекс Российской Федерации 1995 года);

Лесном кодексе РСФСР 1978 года (затем — Основы лесного законодательства Российской Федерации 1993 года, позже — Лесной кодекс Российской Федерации 1997 года);

Законе РСФСР "Об охране и использовании животного мира" 1982 года (затем — Федеральный закон "О животном мире" 1995 года).

Законом РСФСР "Об охране окружающей природной среды" и вышеуказанными законодательными актами был введен ряд новых, специфических (или получивших иное наполнение) правовых институтов — платность пользования, лицензирование пользования, особо охраняемые природные территории, специально уполномоченные (на то) органы государственной власти и т.д.. Часть новелл оказалась мертворожденной (например, договор о комплексном природопользовании).

По нашему мнению, пробельность и противоречивость действующего законодательства об охране и использовании объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, далеко выходят за рамки текущих дефектов, объясняе-

НОРМАТИВЫ ПЛАТЫ

за лесные земли, изымаемые во временное пользование из лесного фонда для целей, не связанных с ведением лесного хозяйства в первой лесостепной зоне Чувашской Республики - фрагмент (Батырезовский, Канашский, Красночетайский, Комсомольский, Маршадский Национальный парк "Чаша варяне", Опытный, Чебоксарский, Шемуршинский (Трехбалтаевское и Шемуршинское лесничества), Ядринский и Янтиковский лесхозы).

Таблица 3.

№ п/п	Типы лесостепных земель и типов леса	Раз-ряды	Категории заповедности										Водоохранные леса		Леса сто-ро-вой груп-пы	
			Леса заповедных зон					Лесохозяйственная часть горо-дов и поселков с численностью					Защит-ные по-лосы	Леса запове-дных водое-мов		
			Леса заповедных зон					Лесохозяйственная часть горо-дов и поселков с численностью								Защит-ные по-лосы
			от 250 тыс. до 1 млн. чел.	от 50 тыс. до 250 тыс. чел.	до 50 тыс. чел.	сельс-хоз. посев-ных земель	от 250 тыс. до 1 млн. чел.	от 50 тыс. до 250 тыс. чел.	до 50 тыс. чел.	сельс-хоз. посев-ных земель	Защит-ные по-лосы					
1.	Сухой и свежий боры, А1-А2	1	2,74	2,13	1,82	1,51	2,58	2,15	1,93	1,71	1,66	3,08	4,35	2,13	1,83	
2.	Свежая и влажная	2	2,72	2,10	1,79	1,48	2,54	2,10	1,89	1,67	1,64	3,03	4,28	2,10	1,77	
		3	2,67	2,06	1,75	1,44	2,48	2,05	1,83	1,61	1,59	2,94	4,20	2,06	1,68	
		1	2,27	1,76	1,50	1,22	2,07	1,71	1,54	1,38	1,37	2,47	3,48	1,76	1,46	
3.	Сухой, свежий боры, А1-А2	2	2,25	1,73	1,48	1,22	2,03	1,68	1,51	1,33	1,35	2,42	3,43	1,74	1,41	
		3	2,21	1,70	1,44	1,19	1,99	1,63	1,46	1,28	1,31	2,36	3,36	1,70	1,34	
		1	3,43	2,66	2,27	1,89	3,12	2,59	2,33	2,06	2,08	3,59	5,05	2,66	2,13	
4.	Сухой, свежий боры, А1-А2	2	3,40	2,62	2,24	1,85	3,07	2,54	2,28	2,01	2,04	3,52	4,98	2,62	2,06	
		3	3,34	2,57	2,19	1,80	3,00	2,47	2,21	1,94	1,99	3,42	4,89	2,57	1,96	

мых объективной конфликтностью социально-экономических обстоятельств и отношений, с одной стороны, и дискретности законодательства – с другой. Недостаточность и коллизийность охотничьего права стали в постсоветский период его характеристическими чертами, хроническими признаками. Не будет преувеличением сказать, что в последние годы новшества в отношениях по охране и использованию охотничьих животных вводятся, главным образом, не актами законодательных или исполнительных органов государственной власти, а судебными прецедентами.

Практика выявила немало пробелов в Федеральном законе "О животном мире", затрудняющих или пресекающих его прямое применение к охране и использованию охотничьих животных. Среди них – нечеткое отграничение сферы его регулирования от актов смежных отраслей законодательства, его несубординированность, нетвердость иерархического положения в системе законодательных актов (одно из последствий – неясность вопроса о том, верховенствует ли применительно к правоотношениям, связанным с охраной и использованием животного мира, указанный закон как специальный акт или Лесной кодекс РФ как акт, вышедший позже. Практика, в том числе судебная, показывает, что этот вопрос разрешается неоднозначно).

Особенно много имеющих практическое значение недостатков содержит раздел Федерального закона "О животном мире", касающийся порядка предоставления в долгосрочное пользование объектов животного мира и необходимых для такого пользования территорий (акваторий). Здесь имеют место дублирование лицензии договором, сопряженное с этим смешивание публичных и гражданско-правовых отношений, нераскрытость понятия и процедуры учета мнения населения, множественность согласований и нечеткость распределения обязанностей по их осуществлению. Принципиальный пробел Закона, фактически дезорганизовавший ведение охотничьего хозяйства во многих регионах России – отсутствие переходных положений, касающихся правоотношений, установившихся до принятия Закона. К пробелам необходимо отнести также отсутствие содержательных определений (например, практически неразличимы данные законом понятия долгосрочной и разовой именной лицензий), отсутствие регулирования сервитутов и иных обременений и т.д.. Не решен такой важнейший вопрос, как право государственных органов в принципе не предоставлять какие-либо территории в долгосрочное пользование (другими словами, является ли предоставление в пользование животного мира правом или обязанностью государства).

Федеральный закон "О лицензировании отдельных видов деятельности", содержащий важнейшее положение об унификации лицензируемых видов деятельности в соответствии с общероссийским классификатором видов экономической деятельности, вывел из сферы своего регулирования природоохранную и природопользовательскую деятельность.

В результате указанный классификатор, понимающий под охотой вид деятельности, целиком охватывающий отрасль (такое понимание термина "охота" разделяется и классификатором отраслей народного хозяйства), фактически не применяется в отраслевом законодательстве; в нем воспроизводятся ряды близких, часто конкурирующих, взаимопроникающих понятий (ведение охотничьего хозяйства; охотничье хозяйство; долгосрочное пользование; пользование животным миром и т.д.), не имеющих конкретных определений, четкого правового наполнения (наиболее яркий пример – промысловая, любительская и спортивная охоты; их определения и четкие отграничения друг от друга отсутст-

вуют не только в правовых актах, но и в специальной охотоведческой литературе).

В настоящее время термин "охота" имеет несколько правовых значений: отрасль (подзначение – отрасль традиционного хозяйствования); вид деятельности; занятие; вид пользования; способ регулирования численности; технический процесс (выслеживание, преследование и сама добыча). Различные правовые акты и нормы устанавливают принципиально отличный друг от друга правовой режим охоты, или, напротив, один акт предусматривает различный правовой статус одного и того же процесса, что вызывает многочисленные проблемы в правоприменении.

До 1994 года охота считалась классификатором отраслей подотраслью лесного хозяйства, затем была переведена в подотрасль сельского хозяйства. Одновременно классификатором видов деятельности она ставилась вровень с сельским и лесным хозяйствами. Разнобой имеет практические последствия. Так, законодательство о различных видах налогов различно регулирует (обычно в связи со льготами) налоговый режим отрасли и оборота ее продукции; часть налоговых законов, например, разделяла сельскохозяйственную и охотхозяйственную продукцию, часть исходила из включенности охотничьей продукции в сельскохозяйственную.

Важнейший структурный недостаток охотничьего законодательства – отсутствие закона об охоте (и охотничьем хозяйстве).

Формально необходимость такого закона опирается на прямое указание Федерального закона "О животном мире" (ст. 41): "Отношения в области охоты и охотничьего хозяйства регулируются на основе настоящего Федерального закона специальными федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ним другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации".

В 2000 г. исполнилось десять лет со дня появления первого варианта проекта закона «Об охоте и охотничьем хозяйстве», подготовленного председателем Центрального правления Росохотрыболовсоюза А.А.Улитным. Затем появился проект, подготовленный временным творческим коллективом Свердловской облкомприроды, и т.д.. Государственная Дума Федерального Собрания РФ приступила к официальным процедурам, предвещающим сессионное рассмотрение законопроекта об охоте и охотничьем хозяйстве, в июне 1995 года, вскоре после принятия Федерального закона "О животном мире", однако по настоящее время он не принят даже в первом чтении. Рассмотрение закона «Об охоте и охотничьем хозяйстве», потом просто «Об охоте», неоднократно фигурировало в планах законопроектной работы высших органов представительной власти России – Верховного Совета, затем Государственной Думы. За время нахождения разных вариантов проекта в Госдуме изменялось его название (один раз), назначались и отстранялись комитеты-соисполнители (4 раза), пропускаясь сроки рассмотрения Советом Госдумы (3 раза) и Госдумой (14 раз). Планы менялись, а проекту до настоящего времени (июль 2001 г.) так и не суждено было получить одобрение даже в первом чтении. В марте 2001 г. в Государственной Думе проведены парламентские слушания на тему «Правовые аспекты регулирования охоты и охотничьих ресурсов». Закон об охоте до сих пор оказался «не по зубам» федеральному законодателю.

На необходимость издания акта о регулировании охоты в СССР, указывал О.С.Колбасов ещё в 1969 году в статье, опубликованной в девятом номере жур-

нала «Охота и охотничье хозяйство». В настоящее время суть проблемы – не столько в формальном соблюдении Федерального закона "О животном мире", сколько в объективной необходимости соответствующего акта законодательного уровня. Указанная потребность имеет несколько аспектов, связанных с особенностью предмета правового регулирования, институциональной пробельностью, проблемами предметов ведения и полномочий России и её субъектов, а также другими факторами.

Особенность предмета регулирования. В отличие от других поресурсных федеральных законов, охватывающих моноструктурные природные ресурсы (Лесной кодекс, Водный кодекс), Федеральному закону "О животном мире" подлежит весь спектр диких животных, от микроорганизмов до млекопитающих, обитающих в различных средах, различными способами влияющих на человеческую популяцию и в разной степени вовлеченных в социально-экономическую жизнь общества.

Отсюда – формирование комплекса функциональных законов, регулирующих достаточно самостоятельные правоотношения по поводу разных частей животного мира: "О рыболовстве", "О пчеловодстве", "О северном оленеводстве", "О племенном животноводстве", "О ветеринарии", "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" и т.д..

Функциональное законодательство в части использования (позитивного потребления) ресурсов животного мира является отраслевым.

Наиболее обширными, экономически значимыми, повсеместно присутствующими, имеющими значительное внутреннее разнообразие целей, способов, результатов и содержания деятельности отраслями использования ресурсов животного мира являются рыболовство и охота.

В течение нескольких десятилетий эти отрасли имели самостоятельные органы государственного регулирования на уровне ведомств с самостоятельной юрисдикцией и непосредственным подчинением Правительству РСФСР (РФ).

Институциональная пробельность. Именно для рыболовства и охоты Федеральным законом "О животном мире" задан высокий уровень правового регулирования – на уровне самостоятельных (для охоты – и специального) федеральных законов.

Отсылая правоприменителей к отраслевым законам, Федеральный закон "О животном мире" не регулирует непосредственно некоторые важнейшие отраслевые правоотношения.

Так, устанавливая понятие долгосрочного лицензирования пользования объектами животного мира, соответствующее экономико-правовым институтам ведения охотничьего и рыбного хозяйства, и общий порядок предоставления этих объектов, указанный закон не включает эти виды деятельности в число видов пользования животным миром, отсутствуют они и в официальном классификаторе видов деятельности, на котором, в соответствии с Федеральным законом "О лицензировании отдельных видов деятельности", должны базироваться все нормативные правовые акты о лицензировании.

Ни Федеральным законом "О животном мире", ни какими-либо иными законодательными актами не установлены также:

- государственные приоритеты в сфере охотпользования;
- экономический статус охоты (услуга, труд, спорт, отдых, коммерческая и(или) некоммерческая деятельность) и деятельности, связанной с организацией охоты;

- разграничение полномочий специально уполномоченных государственных органов по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания и уточнение статуса их федеральных и территориальных органов;

- условия осуществления охранных мероприятий негосударственными организациями и социальные гарантии их работникам;

- специальные антимонопольные требования;

- этносоциальные, географические, экологические особенности и ограничения охотпользования;

- цели и пределы допустимых ограничений прав граждан и хозяйствующих субъектов в сфере охотпользования и оборота продукции охоты;

- содержание охотничьих сервитутов

и другие существенные элементы регулирования.

Опыт правительственного и ведомственного регулирования указанных выше проблем, не решенных Федеральным законом "О животном мире", чрезвычайно неудовлетворителен. Большинство реально существующих и, особенно, возникших (развернувшихся) в последние годы правоотношений актами федеральных органов исполнительной власти не охватываются, сами акты весьма нестабильны и часто противоречат закону, во исполнение которого приняты, и не взаимосвязаны с другими законодательными актами.

Проблемы предметов ведения и полномочий Российской Федерации и её субъектов. Поскольку вопросы природопользования, а равно владения, пользования и распоряжения природными ресурсами отнесены к сфере совместного ведения Российской Федерации и её субъектов, последние имеют право опережающего правового регулирования охотпользования и активно его реализуют.

Во многих регионах сформированы целостные системы охотничьего законодательства, включающие разноуровневые нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, в т.ч. законы об охоте и охотничьем хозяйстве. Так, законы «Об охоте и охотничьем хозяйстве» приняты в республиках Бурятия (1993), Калмыкия (1995), Якутия (1998), Томской (1996), Тюменской (1997), Орловской (1997), Московской (2000), Ленинградской (2000) областях. В Республике Башкортостан принят закон «Об охоте и ведении охотничьего хозяйства» (1994), во Владимирской (1994), Смоленской (1996) областях - законы «О природопользовании», в Хабаровском крае – «Об охотпользовании» (1999) и т.п.

Наряду с огромным объемом позитивного нормативного материала, сформированного региональными властями в ответ на реальные проблемы охотпользования, акты субъектов Российской Федерации нередко содержат нормы, серьезно ущемляющие права и свободы граждан и организаций, а также урезающие полномочия федеральных органов государственной власти. Во многих регионах осуществляемое от имени государства управление охотпользованием приобрело ярко выраженный вотчинный, самовластный, волюнтаристский характер и сопровождается шлейфами судебных процессов.

Ввиду продолжительности допущенного федеральным законодателем вакуума в сфере правового регулирования охотпользования процесс её заполнения разнокачественным и разнонаправленным региональным нормативным материалом идёт по нарастающей. Чем дольше будет затягиваться принятие федерального закона об охоте и охотничьем хозяйстве, тем болезненнее будет потом проходить процесс приведения в соответствие с ним регионального законодательства.

К другим факторам, свидетельствующим об объективной необходимости акта законодательного уровня, регламентирующего вопросы охоты и охотничьего хозяйства, можно отнести также развитость правовой базы (большое количество нормативных правовых актов), а также вторжение смежных ветвей законодательств в сферу регулирования охраны и использования объектов охоты. Охотничье законодательство – традиционно наиболее разветвленное и объемное среди российских законодательств об охране и использовании ресурсов живой природы, его объем сравним с объемом лесного законодательства и многократно превышает даже объем законодательства об охране и использовании рыбных ресурсов, не говоря уже о растительном мире и других частях (царствах) биоты. Причем наиболее активно охотничье законодательство формировалось в советский период, когда продукция охотничьего хозяйства имела заметную долю в валовом продукте страны, и формировалось, в массе своей, подзаконными актами множества ведомств (в том числе негосударственных, например, Центросоюза СССР, Росохотрыболовсоюза), в разное время или одновременно управляющих охотничьей отраслью или ее крупными секторами.

Правовые акты советского периода в преобладающей своей части вошли в противоречие с законодательством эпох перестройки и суверенизации России, однако подавляющая часть этих актов остается формально неотмененной. Достаточно сказать, что в связи с изданием Федерального закона "О животном мире" не было отменено или приостановлено действие на территории России ни одного из сотен устаревших нормативных актов охотничьего законодательства РСФСР и СССР. То же относится и к законодательству об охране и использовании рыбных ресурсов. Правда, следует отметить, что, в отличие от охотничьего закона, Федеральный закон "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов" был принят Государственной Думой 21 марта 2001 г., одобрен Советом Федерации 4 апреля 2001 г., но был отклонен 18 апреля 2001 г. Президентом РФ.

Законодательный вакуум в современном регулировании охоты и охотничьего хозяйства обусловил не только массовидную коллизийность охотничьего права, но и экспансию в сферу его регулирования смежных ветвей законодательства. Так, Лесной кодекс РФ (1997 г.), в отличие от Основ лесного законодательства РФ (1993 г.), содержит нормы, подразумевающие его (а не Федерального закона "О животном мире") верховенство в регулировании вопросов охраны и использования животного мира в целом и охоты, в частности, на территории лесного фонда страны.

Изложенное позволяет заключить, что в сфере правового регулирования отношений в области охраны и использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, существует пробел в законодательстве (в узком и точном смысле этого слова) – отсутствует Федеральный закон «Об охоте», потребность в нормах которого является реальной и актуальной.

О СОСТАВЕ ПРЕСТУПЛЕНИЯ "НЕЗАКОННАЯ ОХОТА"

С.П.Матвейчук

Всероссийский научно-исследовательский институт охотничьего хозяйства и звероводства (ВНИИОЗ) им. проф. Б.М.Житкова
Российской академии сельскохозяйственных наук

Анализ доктринальных толкований норм статьи 258 "Незаконная охота" УК РФ (1996 г.) свидетельствует о наличии большого числа существенных дефек-

тов (главным образом, фактологических и логических ошибок, а также пробелов) в интерпретации оснований привлечения к уголовной ответственности по указанной статье.

Фактологические ошибки обусловлены, как правило, незнанием охотничьего законодательства или небрежностью в воспроизведении его норм.

К таким ошибкам относится, например, данное М.М.Бринчуком определение охоты как "вида деятельности, заключающегося в *преследовании* с целью добычи и в *добыче* (отстрел, отлов) диких зверей и птиц" (Бринчук, 2000, с. 553). Нормативное определение охоты – "*выслеживание* с целью добычи, *преследование* и сама *добыча*" (Положение об охоте и охотничьем хозяйстве РСФСР, утвержденное постановлением Совета Министров РСФСР от 10 октября 1960 г. № 1548, далее – Положение об охоте; Типовые правила охоты в РСФСР, утвержденные приказом Главохоты РСФСР от 4 января 1988 г. № 1, далее – Типовые правила; здесь и далее ссылки даются на актуализированные редакции нормативных актов).

Н.Д.Эриашвили, Ю.В.Трунцевский и другие утверждают, что "охота – выслеживание с целью добычи, преследование и сама добыча *диких животных*"; "предметом незаконной охоты являются *дикие животные*" (Экологическое право, 2000, с. 227-228). Однако "дикое животное" – любой "организм животного происхождения" (Федеральный закон "О животном мире"), а объектами охоты являются "*дикие звери и птицы*" (см. вышеуказанные Положение и Типовые правила). Наряду с вышеприведенным утверждением в книге воспроизведено (Экологическое право, 2000, с. 378) как равноценное и определение М.М.Бринчука. Вопрос о полноте операционного состава охоты встает в практическом преломлении почти при всяком расследовании (рассмотрении) дел о незаконной охоте, а проблема идентификации объектов охоты приобрела особую остроту в связи с законодательным сужением их перечня, переходом от общедозволительного (все дикие звери и птицы) к разрешительному (звери и птицы, официально отнесенные к объектам охоты) типу правового регулирования.

О.Л.Дубовик полагает, что к охоте приравнивается "*нахождение* в охотничьих угодьях с *ружьем, охотничьими собаками, ловчими птицами, орудиями охоты*" (Дубовик, 1998, с. 290; ранее автором давалось ещё более усечённое определение: Дубовик, 1996, с. 379). Однако, нормативно приравниваются к охоте "*нахождение* в охотничьих угодьях с *оружием, собаками, ловчими птицами, капканами и другими орудиями охоты либо с добытой продукцией охоты*" (Положение об охоте). В толковании О.Л.Дубовик из понятия выпали такие распространённые деяния, как: нахождение в охотугодьях с карабином (а равно с пневматической винтовкой, арбалетом и т.д.); нахождение в угодьях с овчарками и другими неохотничьими собаками (даже если они задрали лосёнка); нахождение охотников у туши добытого ими лося, если оружие, орудия добычи или охотничьи собаки при них отсутствуют.

Согласно О.Л.Дубовик, незаконной признаётся, в частности, охота, "осуществляемая лицом, вообще не имеющим права на охоту (не достигшим 18 лет, не состоящим членом общества охотников и не отвечающим иным требованиям)" (Дубовик, 1998, с. 290) или, в иной редакции, "осуществляемая ненадлежащим, т.е. не имеющим права на охоту, лицом" (Дубовик, 2000, с. 639). Впрочем, действующее законодательство допускает охоту независимо от членства в обществе охотников – по охотничьим билетам, выдаваемым государственными органами управления охотничьим хозяйством (см., например, постановление Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 26 июля

1993 г. № 728). Во-вторых, законодательство не ограничивает возраст охотников – членов общественных объединений, а при безоружной охоте на некоторые виды охотничьих животных вообще не требуется выборки охотничьего билета (Положение об охоте). В-третьих, законодательство, хотя и устанавливает 18-летний возрастной ценз, но только для приобретения охотничьего оружия, причём этот ценз может быть снижен (и реально снижен в ряде регионов) законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации (Федеральный закон "Об оружии").

В.В.Сверчков, приводя перечень подзаконных нормативно-правовых актов, к которым необходимо обращаться для определения преступности деяния и надлежащей его квалификации, включает в него и "Правила охоты, утвержденные местными органами самоуправления (в которых могут содержаться дополнительные требования о запрещении орудий, способов охоты, мест и времени, дополнительно регулироваться объекты охоты и т.д.)" (Сверчков, 1996, с. 186-187). Органы местного самоуправления, действительно, нередко принимают такие акты, однако они не порождают правовых последствий: нормативно установлено, что правила, сроки и перечни разрешённых к применению орудий и способов добывания могут утверждать только Правительство РФ (применительно к федеральным ресурсам) и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (Федеральный закон "О животном мире", Положение об охоте; постановление Правительства РФ от 18 июля 1996 г. № 852). Исключения могут быть связаны с передачей полномочий в общеустановленном порядке (законом субъекта Российской Федерации), но оспоримо само распространение этого порядка на отношения, регулируемые фаунистическим законодательством.

Перечень птиц и зверей, охота на которых полностью запрещена, содержится, по мнению О.Л.Дубовик, "в нормативно-правовых актах"; в отношении этих актов "действует презумпция известности лицу, занимающемуся охотой", "однако необходимо специально проверять этот перечень, его содержание на момент совершения преступления" (Дубовик, 1998, с. 291; см. также: Жевлаков, 1996, с. 464). Нормативные акты РСФСР, России с 1988 года (года отмены Типовых правил охоты в РСФСР, утверждённых приказом Главохоты РСФСР от 1 марта 1974 г. № 66 в связи с принятием новых Типовых правил охоты) не содержат ни такого перечня, ни норм, предусматривающих помещение таких перечней в региональные акты.

В комментаторской и учебной литературе широко распространены такие анахронизмы и мифологемы – отсылки к правовым актам, признанным утратившими силу задолго до публикации изданий, либо описания давно отмерших или небывалых организационно-правовых элементов (здесь такие случаи, как правило, не рассматриваются).

Характерная логическая ошибка – определение охоты как "разрешённого законом вида деятельности, заключающегося в преследовании с целью добычи и в добыче (отстрел, отлов) диких зверей и птиц, находящихся в состоянии естественной свободы, лицом, имеющим право на охоту" (Бринчук, 2000, с. 553; см. также: Кузнецова, 2000, с. 137; Экологическое право, 2000, с. 378). Во-первых, не разрешённая законом охота (например, постанова самоловов на территории национального парка), также, согласно закону (иногда тому же), является охотой (на территории национальных парков запрещена "промысловая охота" – Федеральный закон "Об особо охраняемых природных территориях"). Во-вторых, эти действия являются охотой независимо от наличия у охотника

права на неё (так, человек, добывший лося без надлежащего удостоверения – охотничьего билета, лицензии, путёвки – привлекается к уголовной ответственности именно за незаконную охоту). Определение охоты как исключительно, заведомо законного деяния означало бы, что всякое незаконное добывание охотой не является.

Нередки утверждения, сочетающие логические противоречия и фактологические ошибки. Так, О.Л.Дубовик считает, что "бобры, выдры и др." млекопитающие, "чей жизненный цикл неразрывно связан с водными объектами", подпадают под определение "иных водных животных", ответственность за незаконную добычу которых наступает по ст. 256 УК РФ (Дубовик, 1998, с. 276). Однако постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 1995 г. № 1289 бобры и выдра наряду с норками, ондатрой и водяной полёвкой отнесены к объектам охоты и, следовательно, их незаконное добывание при сочетании с квалифицирующими признаками является незаконной охотой. Последовательное применение критерия связи с водными объектами привело бы автора к включению в понятие "иные водные животные" и всей водно-болотной пернатой дичи, нормативно охотничьей (гуси, утки, бакланы, поморники, чистиковые и т.д.), что очевидно неверно.

О.Л.Дубовик полагает, что субъективной стороной незаконной охоты "является прямой или косвенный умысел, который возможен в случае причинения крупного ущерба" (Дубовик, 1996, с. 380, 1998, с. 291; см. также: Сверчков, 1996, с. 192). Н.Д.Эриашвили, Ю.В.Трунцевский и др. утверждают уже, что "незаконная охота (ст. 258 УК) может быть совершена только с прямым умыслом" (Экологическое право, 2000, с. 204). Мнение о том, что незаконная охота может быть совершена только с умыслом, выраженное именно в такой синтаксической конструкции и именно в связи с составами ст. 258 УК РФ, общепринято (Жевлаков, 1996, с. 464; Правовое регулирование, 1998, с. 211). Вместе с тем, представление о невозможности неумышленного совершения деяния, фактически соответствующего нормам указанной статьи, неверно. Приезжий охотник может без специального намерения войти в процесс законной охоты в пределы особо охраняемой природной территории в месте, где она не обозначена аншлагом и неявно выражена на местности. На летне-осенней охоте в официально установленный сумеречный утренний час открытия, в который заведомо невозможно точное видовое определение пролетающей дичи, охотник при стрельбе по обычной смешанной стайке (табунку) может добыть особь запрещённого к добыче вида, близкого по фенотипу к разрешённому. Особенно вероятна поимка особей недозволённых к отлову видов при пассивных формах охоты, когда охотник не может контролировать посещения самоловов животными. Надо полагать, авторы вышеприведённых высказываний имели в виду иное: ст. 258 УК РФ не содержит упоминаний о неосторожности, и, в силу норм ст. 24 УК РФ, виновным в незаконной охоте может быть признано только лицо, совершившее соответствующие деяния умышленно. Другими словами, законодатель исходил из того (и эта позиция соответствует реалиям), что деяния, предусмотренные ст. 258, могут быть совершены как с умыслом, так и без него, но уголовной репрессии подлежит только умышленно совершивший. Большинство толкователей, однако, дедуктивную редукцию подменили индуктивным обобщением, и из используемой ими конструкции следует, что все деяния, подпадающие под описание ст. 258, имеют под собой умысел.

Такова же методологическая основа приписывания всем незаконным охотам характера "хищнических посягательств" (Сверчков, 1996, с. 103) или сопос-

тавления незаконной охоте "необоснованной агрессивности людей, беспечного отношения к живым существам, аморального уничтожения либо причинения им страданий" (Дубовик, 1998, с. 289). Значительная часть известных мне приговоров по делам о незаконной охоте вынесена в отношении обременённых иждивенцами безработных или малооплачиваемых сельских жителей, для которых само по себе умерщвление животных – мероприятие, не сопровождающееся положительно окрашенными аффектами, и незаконное добывание дичи обусловлено социально, а не психически (с этим связано, видимо, и традиционное для российских судов назначение браконьерам санкций ниже нижнего предела). Индуктивно вводимые толкователями в качестве универсальных этические отягощения незаконной охоты фактически неадекватны, логически неправомерны и принадлежат субъективной стороне толкований, а не преступлений.

Мнимо гуманистические мотивы (мнимо, поскольку гуманизм полагает человека, а не животное мерой всех вещей) иногда являются единственной представимой основой толкований. Так, О.Л. Дубовик указывает в числе запрещённых орудий, при использовании которых охота признаётся незаконной, "орудия, травмирующие животных" (Дубовик, 1998, с. 290). Между тем, все капканы являются травмирующими устройствами, но Европейское сообщество добивается от России запрета в первую очередь ногозахватывающих капканов – они считаются "негуманными" как раз потому, что являются недостаточно травмирующими: ущемляют, а не убивают животное (см.: Регламент Совета ЕС от 4 ноября 1991 г. № 3254/91. Соглашение о международных стандартах на гуманный отлов диких животных, 1998).

Согласно комментарию того же автора, незаконной признаётся охота, осуществляемая лицом, "получившим лицензию без необходимых оснований" (Дубовик, 1998, с. 290). Это положение – предельно обобщённое, без подразумевания вины лицензиата, изложение нормы, содержащейся в Таксах Минприроды России для исчисления размера взыскания за ущерб (утверждены приказом от 4 мая 1994 г. № 126): они предусматривали взыскание ущерба за добывание животных по разрешениям (лицензиям), выданным, в частности, в результате предоставления искажённой, недостоверной, заведомо ложной информации, в двукратном размере. Содержащееся в Таксах установление, с одной стороны, неправомерно, поскольку введением кратности санкции при идентичности наказуемого деяния фактически вводится штраф, с другой – не распространяется на подавляющее большинство охотничьих животных. В формулировке О.Л. Дубовик такая квалификация незаконной охоты противоречит и принципу презумпции невиновности. Если, например, охотуправление выдало гражданам лицензию сверх утверждённого лимита или с нарушением установленной процедуры, то граждане не могут нести ответственность за неправомерные действия охотуправления; охота в данном случае законна, если она осуществляется до получения надлежащего извещения об отзыве (аннулировании) лицензии (в случаях, когда такой отзыв предусмотрен). Тем не менее, Верховный Суд РФ воспроизвёл эту трактовку в официальном акте (постановление Пленума ВС РФ от 5 ноября 1998 г. № 14), фактически введя новую норму и превысив тем самым свои (разъяснительные) полномочия.

Известные мне толкования игнорируют принципиально важные обстоятельства, подлежащие учёту при квалификации правонарушений в сфере охоты.

Важнейший пробел – вопрос о неопределённости основного состава. Общепринятым (непосредственно высказываемым или проявляющимся в толкова-

ниях) является мнение, что ст. 258 УК РФ "не является новой, а с некоторыми изменениями воспроизводит содержание ст. 166 УК РСФСР" (Дубовик, 1996, с. 378; см. также: Дубовик, 1998). Толкователи считают, что основной состав незаконной охоты представлен охотой без надлежащего на то разрешения или в запрещённых местах, или в запрещённые сроки, запрещёнными орудиями или способами (Ерофеев, 2000, с. 307; Сверчков, 1996, с. 186; Жевлаков, 1996, с. 462; и др., а также постановление Пленума Верховного Суда РФ от 5 ноября 1998 г. № 14). Однако для такой позиции нет правовых оснований. Вышеупомянутые составы – это составы административно наказуемых "грубых нарушений правил охоты" (ст. 85 КоАП РСФСР). Они были прямо перечислены в части 1 ст. 166 УК РСФСР, предусматривавшей административную преюдицию, полностью устранённую из ст. 258 УК РФ. Часть 2 ст. 166 УК РСФСР полагала незаконной охоту на зверей и птиц, охотиться на которых полностью запрещено, охоту на территории государственного заповедника либо с применением автомототранспортных средств, а "незаконная охота, причинившая крупный ущерб", имела основным составом любой из других непосредственно определённых составов статьи.

Текущая правовая реальность состоит в том, что федеральное законодательство, включая уголовное, не содержит описания составов незаконной охоты как таковой. Они могут быть лишь косвенным путём выведены (восстановлены) из нормы Положения об охоте, дающей общее определение понятия *продукции незаконной охоты* как продукции, добытой недозволенными способами, в запрещённых для охоты сроки или в запрещённых местах, и т.д.. Однако такое выведение некорректно как методологически (уголовное правоприменение по аналогии), так и методически: само Положение об охоте и все иные акты законодательства, устанавливая правоотношения в области оборота продукции незаконной охоты, понимают под ней результат охоты, подлежащий не только уголовному, но и, главным образом, административному преследованию (см., например, Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 30 марта 1962 г., постановление Совета Министров РСФСР от 23 февраля 1973 г. № 87, приказы Главохоты РСФСР от 28 февраля 1979 г. № 96 и Госкомэкологии России от 8 декабря 1998 г. № 734).

Отсутствие в федеральном законодательстве содержательного описания "незаконной охоты" как уголовного деяния обусловило закрепление широкого (включающего административные правонарушения) понимания этого термина в региональном законодательстве. Так, законодательные акты Орловской и Томской областей в статьях, озаглавленных "Незаконная охота", приводят перечни деяний, примерно соответствующие закреплённым в КоАП РСФСР составам "грубых нарушений правил охоты" (Закон Орловской области от 22 июля 1997 г. № 38-ОЗ "Об охоте и охотничьем хозяйстве"; Закон Томской области "Об охоте и охотничьем хозяйстве Томской области", принят решением областной Государственной Думы от 1 ноября 1996 г. № 351). Более того, законы Республики Башкортостан, Республики Калмыкия и Тюменской области в статьях "Незаконная охота" признают таковой любые нарушения правил охоты, включая и не относящиеся к грубым (Закон Республики Башкортостан от 21 июня 1994 г. № ВС-24/21 "Об охоте и ведении охотничьего хозяйства в Республике Башкортостан"; Закон Республики Калмыкия от 13 марта 1995 г. № 13-1-3 "Об охоте и охотничьем хозяйстве"; Закон Тюменской области от 28 марта 1997 г. № 81 "Об охоте и охотничьем хозяйстве в Тюменской области"). "Охота с нарушением установленных правил признаётся незаконной и влечёт уголовную или админист-

ративную ответственность (ст. 85 КоАП РСФСР) – как бы резюмирует эти нормы Э.Н.Жевлаков (Жевлаков, 2000, с. 614). Таким образом, если при законной облавной охоте на лося зверь добыт выстрелом нетрезвого охотника вдоль стрелковой линии ("негрубые" нарушения правил охоты), охота в целом должна признаваться незаконной, что абсурдно.

На мой взгляд, отсутствие нормативного описания основного состава незаконной охоты полностью блокирует законное возложение уголовной ответственности по ст. 258 УК РФ. Иная точка зрения неизбежно предполагала бы возможность уголовного правоприменения, основанного не на законе, а на традиции, обычае (прецеденте), авторитете или допустимости неконституционного принятия норм уголовного законодательства субъектами Российской Федерации.

Нужно учитывать, кроме того, что некоторые составы незаконной охоты, бывшие самостоятельными в УК РСФСР, не являются сейчас таковыми не только в силу формального понижения их статуса, но и в связи с изменением их содержательного наполнения.

Как уже говорилось, перечни "птиц и зверей, охота на которых полностью запрещена" (охота на них – дополнительный признак уголовно наказуемой незаконной охоты), в настоящее время нормативному утверждению не подлежат. Ошибочно и мнение, будто во всяком случае запрещена охота на редкие и находящиеся под угрозой исчезновения виды зверей и птиц, занесённые в Красные книги (Жевлаков, 1996, с. 464). Правительством РФ утверждены специальные правила добывания "краснокнижных" животных, предусматривающие в числе оснований такого добывания как регулирование их численности (возникновение необходимости в котором носит вероятностный характер), так и обеспечение традиционных нужд коренных малочисленных народов (регулярная потребность) и "иные цели" (постановление от 6 января 1997 г. № 13). Нормативные акты стараются избегать именованного такого добывания охотой, но фактически именно охота является, как правило, наиболее экономичным, а часто – единственно возможным способом изъятия зверя или птицы. В российско-американском соглашении по чукотско-аласкинской популяции белого медведя ("краснокнижный" вид) прямо предусмотрено право коренного населения регионов на промысел зверя, охоту на него (постановление Правительства РФ от 18 июня 1999 г. № 652). Большой баклан не включён ни в Красную книгу РФ, ни в перечень объектов охоты (в европейской части страны). Вместе с тем, с одной стороны, сам он и его гнездовья официально отнесены к основным объектам охраны Астраханского биосферного государственного заповедника и трёх областных памятников природы, с другой – в целях снижения ущерба, наносимого им рыбным запасам, администрация области не только разрешает его ненормированную попутную любой охоте добычу, но и организует его весенне-летний бригадный отстрел (включая нелётный молодняк), допуская при этом использование охотниками нарезного оружия и посещение пограничной зоны (распоряжения главы администрации области: от 18 апреля 2000 г. № 395-р; от 23 августа 1999 г. № 1080-р и от 3 мая 2000 г. № 450-р).

На специально выделенных участках территорий государственных природных заповедников допускается деятельность, направленная на обеспечение жизнедеятельности граждан, проживающих на его территории (Федеральный закон "Об особо охраняемых природных территориях"). Учитывая отнесение законодательством охоты к традиционным системам жизнеобеспечения, к традиционному образу жизни, традиционным отраслям хозяйствования народов Се-

вера (Федеральные законы "О животном мире" и "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации"; Указ Президента РФ от 18 июня 1996 г. № 933), это означает допущение охоты (промысла).

Толкователи, как правило, подробно комментируют установленные Законом РСФСР "Об охране окружающей природной среды" основания объявления, статус и режим зон экологического бедствия и зон чрезвычайной экологической ситуации, упуская из виду тот факт, что ни одна территория в России не была в установленном порядке объявлена такой зоной и, надо полагать, не будет объявлена: Закон предусматривает непременно последствием такого объявления приостановление (прекращение) сколько-нибудь масштабной хозяйственной деятельности. Законным средством предотвращения экологической катастрофы предполагается реально катастрофа социальная, и потому заинтересованные стороны предпочитают ограничиваться признанием соответствия экологических параметров территории критериям объявления зон и последующим федеральным финансированием программ постепенного оздоровления. Даже если такая зона была бы объявлена, нужно было бы исследовать вопрос о том, является ли охота хоть в малейшей степени фактором ухудшения экологической ситуации; ограничение пребывания населения в лесах территории Восточно-Уральского радиоактивного следа признано желательным не в целях ограничения пользования, а в целях физической защиты людей (приказ Рослесхоза от 9 апреля 1997 г. № 48).

Среди необсуждаемых толкователями проблем – такие важные, как:

дублирование составов при разности наказаний (охота в заказнике – незаконная охота и нарушение режима, применение способов массового уничтожения птиц и зверей – незаконная охота или экоцид; и т.д.); правомерность сопоставления охоты-добывания, нацеленного на завладение добычей, и уничтожения, не имеющего завладения своей целью;

эколого-правовые и гражданско-административные асимметрии (незаконное изъятие животного из среды обитания не всегда означает реальное причинение вреда; "иски за ущерб" фактически являются в большой степени штрафами);

согласование сфер действия широкого, технико-операционного определения охоты (выслеживание, преследование и добыча) и одного из формально-правовых значений (охота как вид пользования);

принадлежность к механическим транспортным средствам рельсовых и некоторых водных транспортных средств; и др.

Принципиальным, однако, остаётся вопрос об основном составе, причём прежнее решение (охота без надлежащего разрешения и т.п.) в нынешней социально-правовой ситуации уже не является удовлетворительным.

Литература:

Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): Учебник для высших юридических учебных заведений. М. 2000. 688 с.

Дубовик О.Л. Глава 26. Экологические преступления // Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации. Особенная часть. М. 1996. С. 338-387.

Дубовик О.Л. Экологические преступления: Комментарий к главе 26 Уголовного кодекса Российской Федерации. М. 1998. 352 с.

Дубовик О.Л. Глава 26. Экологические преступления // Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации. М. 1996. С. 601-646.

Ерофеев Б.В. Экологическое право России: Учебник для юридических вузов. М. 2000. 448 с.

Жевлаков Э.Н. Глава 26. Экологические преступления // Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации. М. 1996. С. 427-476.

Жевлаков Э.Н. Глава 26. Экологические преступления // Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации. М. 2000. С. 556-634.

Кузнецова Н.В. Экологическое право: Учебное пособие. М. 2000. 168 с.
Правовое регулирование природоохранной деятельности: Учебное пособие. М. 1998. 256 с.

Сверчков В.В. Глава 26. Экологические преступления // Научно-практический комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации. Н.Новгород. 1996. С. 105-215.

Соглашение о международных стандартах на гуманный отлов диких животных: Подписано главой Российской миссии в ЕС 22 апреля 1998 г. в соответствии с постановлением Правительства РФ от 26 февраля 1998 г. № 253 // События. Состояние ресурсов и перспективы пушного промысла / Под ред. С.И.Минькова. Киров. 1998. С. 179-201.

Экологическое право: Учебник для вузов. М. 2000. 415 с.

О РАЗМЕРАХ НЕЗАКОННОЙ ДОБЫЧИ БОБРА И ВЫДРЫ

А.А.Шулятьев, А.В.Воронин

Вятская государственная сельскохозяйственная академия

Достоверные сведения о размерах добычи бобра и выдры необходимы для регулирования использования ресурсов этих животных, совершенствования методов контроля над деятельностью природопользователей.

Ведомственные сведения об изъятии из угодий животных лицензионных видов основываются на отчетах охотников по реализации выкупленных ими лицензий. Информация о животных, добытых с превышением установленных в лицензиях лимитов или без лицензий, остается скрытой. Не дают полного представления о размерах изъятия животных из угодий и государственные статистические наблюдения за закупками пушнины, так как они не охватывают всех индивидуальных предпринимателей.

В работе проведена оценка размеров незаконной добычи бобра и выдры в 39 административных районах Волго-Вятского экономического района за период с 1998 по 2000 гг.

Ведомственные данные о лицензионной добыче бобра и выдры были получены в территориальных органах Департамента по охране и развитию охотничьих ресурсов Минсельхоза России. Фактическая добыча определялась по количеству шкурок, поступивших от охотников юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, занимающимся закупкой пушнины. Собрана информация по 20 закупочным пунктам, осуществляющим свою деятельность на исследуемой территории. Пушнина, поступающая в закупки из необследованных районов, в расчет не принималась. Результаты исследований отражены в таблице.

Таблица 1.

Размеры незаконной добычи бобра и выдры на территории 39 административных районов Волго-Вятского региона

Показатели	Бобр			Выдра		
	1998	1999	2000	1998	1999	2000
Лимиты на добычу, особей	2024	2024	1663	48	50	50
Закуплено шкурок, штук	1549	3878	3954	69	65	66

Добыто по лицензиям, особей	646	1294	1427	44	18	12
Незаконная добыча, особей	883	2584	2527	25	44	54

За 3 года в угодьях исследуемого региона было добыто по лицензиям 3367 бобров и 74 выдры при лимитах на добычу соответственно 5711 и 148 особей. При небольших размерах устанавливаемых лимитов на добычу (для бобра они составляли в пределах 6,5-10,0 % от численности) лицензии выкупались не полностью.

Незаконная добыча за эти же 3 года составила 5994 бобра и 123 выдры, что в 1,8 раза больше продукции законной охоты на бобра и в 1,7 раза больше размеров добычи по лицензиям выдры.

Такой большой объем браконьерской добычи бобра и выдры обусловлен рядом причин. Среди них, наряду с социальными изменениями, произошедшими в последние годы в обществе, необходимо отметить введение платы за ресурсы. Ее размеры, затраты на добычу животных часто бывают несоизмеримы со стоимостью продукции. Снятие ограничений на доступ организаций к закупкам пушно-мехового сырья, разрешение на проведение закупок индивидуальным предпринимателям усложнило контроль за этим видом деятельности. Недостаточный контроль над охотой и оборотом шкурок лицензионных видов пушных зверей позволяет охотникам без особого риска ответственности заниматься неправомерной деятельностью, сбывать продукцию незаконной охоты, не обременяя себя получением специальных разрешений на использование объектов животного мира, расходами на их оплату.

В настоящее время добыча бобра и выдры находится на уровне соответственно 15 % и 5 % от численности, что является предельной величиной в установленных нормах изъятия, ориентированных на годовой прирост популяции.

Дальнейший рост незаконной добычи может создать угрозу устойчивому существованию и устойчивому использованию этих объектов животного мира.

ВОПРОСЫ СОБЛЮДЕНИЯ ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ НОРМ НА РАЗЛИЧНЫХ СТАДИЯХ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ О НАРУШЕНИИ ПРАВИЛ ОХОТЫ

Н.А.Гаренских

Всероссийский научно-исследовательский институт охотничьего хозяйства и звероводства (ВНИИОЗ) им. проф. Б.М.Житкова
Российской академии сельскохозяйственных наук

Статья 85 КоАП РСФСР (далее - КоАП) "Нарушения правил охоты и рыболовства..." включена в главу 7 КоАП "Административные правонарушения в области охраны окружающей природной среды, памятников истории и культуры". В статье 84 "Административная ответственность за экологические правонарушения" Закона РСФСР "Об охране окружающей природной среды" одним из экологических правонарушений является нарушение установленного порядка или правил добывания объектов животного мира. КоАП установлен специальный порядок производства по делам об административных правонарушениях. Основные стадии производства - выявление правонарушения; составление протокола; рассмотрение дела об административном правонарушении компетентным органом завершающееся вынесением постановления по делу. Анализ более трех тысяч дел выявил важнейшие ошибки, совершаемые на разных стадиях административного производства, влекущие отмену постановлений.

Выявление правонарушений

Обстоятельством, исключающим производство по делу об административном правонарушении, является отсутствие события и(или) состава правонарушения.

В ноябре 1996 года во дворе дома, принадлежавшего гражданину М. были обнаружены части косули: голова, ноги, шкура, внутренности. М. пояснил, что, приехав домой, обнаружил останки косули. Иного по делу установлено не было. Работником милиции был составлен протокол об административном правонарушении, выразившемся в "освежении незаконно отстрелянной косули во дворе своего дома, где найдены ее останки (голова, ноги, шкура, внутренности)".

Событие правонарушения (незаконный отстрел) не установлено и ничем не подтверждается, а состав такого правонарушения (разделка животного, освежение туши) в действующем законодательстве отсутствует.

Исключает производство по делу и действие лица в состоянии крайней необходимости или необходимой обороны (ст. 18, 19 КоАП). Известны случаи, когда граждане изымают из среды обитания раненых, больных охотничьих животных без надлежащего разрешения (не в установленном порядке), но к административной ответственности привлекаться не должны, поскольку причиненный ими вред является менее значительным, чем предотвращенный.

В августе 1996 года двигавшимся по дороге общего пользования автомобилем "Москвич-2141", которым управлял гражданин С. и в котором находились три пассажира, в том числе пятилетний ребенок, была смертельно травмирована косуля. С. пояснил, что наезд на косулю совершил вынуждено во избежание столкновения со встречным автомобилем или съезда в кювет. В протоколе об административном правонарушении (как и во впоследствии вынесенном постановлении) ссылки на нарушенные нормы (пункты) Правил охоты, да и на сами Правила охоты отсутствуют. Постановлением на С. наложено административное взыскание в виде предупреждения и предъявлен иск в возмещение ущерба. Вины С. в гибели косули (которая могла выражаться в превышении дозволенной на этом участке скорости, умысле на получение продукции и т.д.) не установлено, следовательно, отсутствуют основания для привлечения к административной ответственности (есть событие изъятия из среды обитания в неустановленном порядке, но нет состава правонарушения – обязательно виновного действия). В ноябре 1996 года суд сложил с С. административное взыскание в связи с его незаконностью и необоснованностью. Однако, поскольку автомобиль является источником повышенной опасности, предъявление требований о возмещении вреда правомерно и при отсутствии вины причинителя вреда. В апреле 1997 года суд отказал в удовлетворении иска со ссылкой на ст. 1067 ГК РФ ("Причинение вреда в состоянии крайней необходимости") предусматривающую, что, учитывая обстоятельства причинения вреда, "суд может возложить обязанность его возмещения на третье лицо, в интересах которого действовал причинивший вред, либо освободить от возмещения вреда полностью или частично как это третье лицо, так и причинившего вред". Поскольку таким правом наделен только суд, предъявление иска органом государственного надзора ошибкой не является.

Составление протокола

Некоторые сведения принципиально важные для решения вопроса о привлечении к ответственности, определения меры взыскания и т.д. не фиксируются в протоколе.

В мае 1998 года был составлен протокол в отношении гражданина Б. в связи с постановкой сателитов в местах обитания ондатры. На него было наложено административное взыскание в виде штрафа. В протоколе было указано, что год рождения Б. (1982), без даты рождения. Можно предположить, что на момент совершения правонарушения Б. не достиг шестнадцатилетнего возраста. В этом случае, согласно ст. 13 КоАП ("административной ответственности подлежат лица, достигшие к моменту совершения административного правонарушения шестнадцатилетнего возраста"), он не мог подвергаться административному взысканию. При принятии решения должностное лицо, рассмотрев протокол, с указанием точной даты рождения нарушителя, могло принять другое решение.

Поскольку КоАП предписывает при наложении взыскания учитывать имущественное положение нарушителя (ст. 33 КоАП), а совершение правонарушения при стечении тяжелых личных или семейных обстоятельств признает обстоятельством, смягчающим ответственность (ст. 34 КоАП), желательно при составлении протокола и обязательно при рассмотрении дела выяснение имущественного положения нарушителя и наличия тяжелых личных (семейных) обстоятельств (объем имущества – движимого и недвижимого, размер текущих доходов, наличие и количество иждивенцев, членов семьи, страдающих тяжелыми заболеваниями и т.д.).

Местонахождение (адрес) организации (предприятия, учреждения и т.п.), в которой работает правонарушитель, важно, поскольку в случае, когда ущерб причинен правонарушением, совершенным при исполнении служебных обязанностей, он может быть взыскан с организации (ст. 445 ГК РФ). Важно это и для бесспорного (из зарплаты) взыскания штрафа.

Фактически на практике эти сведения редко отражаются, и их дальнейшее выяснение связано с большими затратами сил и средств.

Место совершения нарушения правил охоты может быть указано неточно, вследствие этого правонарушитель может быть подвергнут более мягкому наказанию.

В ноябре 1997 года были задержаны три охотника, которые по лицензии отстреляли одну косулю, ее тушу вывезли в населенный пункт и разделали. При задержании работниками управления охотничьего хозяйства было выяснено, что лицензию на отстрел косули охотники не закрыли и находившееся в автомобиле оружие охотников Б и А было заряжено. В протоколе об административном правонарушении было указано, что Б. является директором лесхоза, но, поскольку в протоколе не указано точное место производства охоты (совершения нарушения), осталось неясно, было ли нарушение совершено на территории лесхоза, директором которого являлся Б. Согласно п. 3.3 действовавшего на дату совершения правонарушения Общему положению о лесхозах Федеральной службы лесного хозяйства России, утвержденного приказом Рослесхоза от 10 сентября 1993 года № 238, непосредственное руководство лесхозом осуществляют директора, являющиеся по должности одновременно старшими государственными инспекторами по контролю за состоянием, использованием, воспроизводством, охраной и защитой лесов в зоне деятельности лесхозов; директора лесхозов несут ответственность за состояние, рациональное использование лесного фонда, воспроизводство, охрану и защиту лесов. Законом Российской Федерации от 6 марта 1993 г. № 4613-1 "Основы лесного законодательства Российской Федерации", устанавливалось, что "лес – это совокупность земли, древесной, кустарниковой и травянистой растительности, животных,

микроорганизмов и других компонентов окружающей природной среды, биологически взаимосвязанных и влияющих друг на друга в своем развитии" (преамбула), все леса и предоставленные для ведения лесного хозяйства земли образуют лесной фонд Российской Федерации (ст. 2). Таким образом, если бы по делу было установлено, что правонарушение произошло на территории лесхоза, возглавляемого Б., он должен был быть привлечен к ответственности как должностное лицо, совершившее правонарушение, связанное с несоблюдением установленных правил в сфере охраны природы, и других правил, обеспечение выполнения которых входит в его служебные обязанности (ст. 15 КоАП). Однако составитель протокола указал местом совершения правонарушения лишь наименование охотхозяйства, что не позволяет установить, совершено ли нарушение на территории конкретного лесхоза. Должностное лицо, рассматривавшее дело, также не приняло мер к прояснению этого обстоятельства. Если бы место охоты было указано точнее (указан квартал, расстояние от населенного пункта, с привязкой к сторонам света, и т.п.), выяснить его принадлежность к территории лесхоза должностное лицо, рассматривавшее дело, могло бы по картографическим материалам, без натурной проверки (возможно, охотничье хозяйство целиком находилось на территории лесхоза, и дополнительных уточнений для привлечения Б. к ответственности как должностного лица не требовалось).

Нередко существо административного правонарушения, отраженное в составляемых протоколах, не связано с содержанием указанных нормативных актов.

В ноябре 1997 года работниками госохотнадзора был остановлен автомобиль, в котором находились семь человек, в том числе два работника РОВД. При досмотре была обнаружена продукция добычи шести косуль, документы на право добычи или иные документы на продукцию отсутствовали. При задержании охотничье оружие, разрешение на него и охотбилеты имелись у всех, кроме работников милиции. Задержанные пояснили, что двое из них, И. и А., обнаружили продукцию отстрела косуль и сообщили об этом в РОВД. Двое сотрудников РОВД, в том числе дежурный, привлекли еще четырех человек и выехали на место происшествия. Погрузив продукцию в автомашину, они повезли ее в РОВД для составления документов; по дороге были остановлены и доставлены в РОВД работниками госохотнадзора. Иного по делу установлено не было. В протоколах об административных правонарушениях, составленных на всех задержанных, выдвигалось обвинение в провозе продукции охоты без соответствующих документов. При этом Б. вменялось нарушение пяти пунктов Правил охоты, К. - четырех, И., В. и П. - трех, Д. и А. - двух. Охотинспектор, составлявший протоколы на трех граждан и в тексте протоколов обвинявший их в одинаковых нарушениях, указывал разное количество нарушенных пунктов областных Правил охоты: два, четыре и пять соответственно.

Ниже приводится содержание вмененных пунктов Правил охоты (применительно к обсуждаемому делу):

нахождение в охотничьих угодьях с добытой продукцией охоты на дорогах в пределах охотничьих угодий квалифицируется как охота (п. 1);

на территории области запрещается провоз охотпродукции без соответствующих документов, а также продукции, добытой другими охотниками (п. 21.11);

на территории области запрещается вывоз продукции с незаконной лицензией (приравнивается к незаконному отстрелу животного) (п. 21.12);

охота на диких копытных животных осуществляется по лицензиям, которые должны находиться у ответственного за отстрел; другие лица, принимающие участие в охоте по данной лицензии, обязаны получить инструктаж по технике безопасности и порядку производства охоты под расписку и несут ответственность за нарушение правил охоты наравне с ответственным за отстрел (п. 32);

за незаконную добычу охотничьих животных нарушитель возмещает ущерб, нанесенный государственному охотничьему фонду, согласно "существующих нормативов" (п. 72);

браконьерством считается охота на диких копытных животных без действительной лицензии, охота без разрешения (лицензии) на все виды охотничьих животных (п. 80).

Фактическое существо правонарушения отражает только п. 21.11, остальные относятся не к установленным на момент составления протоколов действиям задержанных граждан, а исходят из предположений (впоследствии не подтвердившихся) о том, что эти граждане действительно охотились, и опираются на квалификацию, условное приравнение к охоте, предусмотренное п. 1 Областных Правил охоты. Принципиальное значение здесь имеет то, что провоз охотпродукции, в отличие от других вменяемых составов правонарушений (подразумевающих охоту), не влечет наказания по ч. 2 ст. 85 КоАП (грубые или систематические нарушения правил охоты), в частности, лишения права охоты.

Рассмотрение дела и принятие решения

Дела об административных правонарушениях рассматриваются в пятнадцатидневный срок со дня получения органом (должностным лицом), правомочным рассматривать дело, протокола об административном правонарушении и других материалов дела. Административное взыскание может быть наложено не позднее двух месяцев со дня совершения правонарушения; этот срок более важен, так как только он является пресекательным. Часто административное делопроизводство может быть начато по истечению установленных сроков.

В августе-сентябре 1996 года гражданин У., являясь председателем районного общества охотников и рыболовов, занимался организацией охот на косуль для иностранных граждан. В 1997 году по результатам проверки работы РООиР органом государственного управления охотничьим хозяйством был составлен акт, в котором указывалось, что в ходе этих охот было отстреляно без лицензий пять косуль. Органом дознания, проводившим расследование возбужденного уголовного дела, в августе 1997 года вынесено постановление о прекращении уголовного дела, в котором вина У. не усматривается, а непосредственно обслуживающий охоты егерь признан виновным в административном правонарушении. Согласно ст. 38 КоАП, административное взыскание может быть наложено не позднее двух месяцев со дня совершения правонарушения, а при длящемся правонарушении — двух месяцев со дня его обнаружения. Поскольку отстрел косуль не является длящимся правонарушением, срок привлечения У. к административной ответственности (в случае подтверждения его вины) истек еще в 1996 году. (На этом основании суд в дальнейшем отменил вынесенное в отношении У. постановление.)

В делах, связанных с незаконным отстрелом животных, практически всегда отсутствуют отдельные детали нарушений (место отстрела, количество нарушителей и т.п.).

В ноябре 1997 года был задержан охотник М., который находился в тракторе Т-40, при проверке в кабине трактора обнаружили волосы косули, а под ка-

потом двигателя в ящике аккумулятора обнаружили мешок с головой и свежеснятой шкурой косули. М. имел при себе охотничье ружье. М. пояснил, что нашёл шкуру и голову в лесу, куда поехал за сеном. Был составлен протокол об административном правонарушении и вынесено постановление, которым на М. налагалось административное взыскание в виде лишения права охоты, с конфискацией оружия, за незаконную охоту (в закрытые сроки, без действительной лицензии, охотбилета, разрешения на право ношения и хранения оружия). В результате судебного рассмотрения иска, предъявленного М. в возмещение ущерба, причиненного незаконной охотой, иск был удовлетворен, М. признан виновным в совершении незаконной охоты. Суд, несмотря на то, что место отстрела предпринятыми поисками не было найдено, исходил из "логической завершенности действий" М. (выезжая из дома, взял с собой охотничье ружье, не отрицая намерения подстрелить дичь при случае; выезжая якобы за сеном, не прицепил к трактору телегу, не взял вилы и трос для зацепки волокуши с сеном; увидев в лесу автомобиль, предположил, что в нем находятся егеря, и пытался скрыться; утверждал, что голову и шкуру косули нашел в лесу, однако, понимая малозначимость находки, тем не менее, поместил ее во взятый с собой мешок и спрятал под капот двигателя, а не положил в кабину; пытался скрыться, выбросил ружье, а при задержании умолчал о том, что нашел голову и шкуру косули).

В постановлении может быть указан тот нормативный акт, который не предусматривает наложенное взыскание.

В феврале 1996 года были задержаны три гражданина, находившиеся на дороге общего пользования. Один из них находился в автомобиле, двое других вытаскивали на обочину дороги тушу косули. Как пояснили задержанные, они толкнули бампером автомобиля косулю, выбежавшую на дорогу. Увидев, что косуля упала в лесу, они ее подобрали и вытащили на обочину дороги. На туше косули было обнаружено огнестрельное ранение. Охотничьего оружия у задержанных, обнаружено не было.

На всех задержанных были составлены протоколы об административных правонарушениях, по которым были вынесены постановления. В отношении одного из задержанных было вынесено постановление, в графе "нормативный акт предусматривающий ответственность за данное правонарушение", которого была указана статья 84 Закона "Об охране окружающей природной среды", административное взыскание было наложено в виде предупреждения, но статьей 84 такого вида взыскания не предусмотрено.

Иногда указывается нормативный акт, не предусматривающий ответственности за данное правонарушение.

В декабре 1996 года на территории заказника, подведомственного Облхотуправлению, были задержаны четыре охотника. При проверке выяснилось, что у них имеется лицензия на отстрел кабана на территории этого заказника. Работниками госохотнадзора были составлены протоколы о нарушении правил охоты, в которых охотникам вменялась охота на лося и косулю (а не кабана). В протоколах указывалось на нарушение охотниками порядка охоты, без ссылок на конкретный нормативный акт, в постановлениях о наложении на них административных взысканий в виде штрафов имелась ссылка на ст. 84 Закона РСФСР "Об охране окружающей природной среды". Прокурор внес на постановления по С. и А. протесты, полагая подлежащим в данном случае применению законом Федеральный закон "Об особо охраняемых природных территориях", а не Закон РСФСР "Об охране окружающей природной среды". Суд удовлетворил протесты прокурора.

Все вышеизложенные ошибки приводят к тому, что вынесенные постановления успешно оспариваются правонарушителями, признаются не имеющими юридической силы. При последующем разбирательстве в суде как взыскания, так и иски о возмещении ущерба, причиненного нарушением правил охоты, могут быть отменены. Правонарушение остается безнаказанным, государство не получает надлежащего возмещения вреда, причиненного государственной собственности.

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПЛАТНОСТИ ПОЛЬЗОВАНИЯ ОБЪЕКТАМИ ЖИВОТНОГО МИРА, ОТНЕСЕННЫМИ К ОБЪЕКТАМ ОХОТЫ

А.Н. Щёколodкин,

ст. госинспектор государственного природного заповедника «Присурский», аспирант Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ

11 марта 2001 г. письмом за №3-12/656 Министерство сельского хозяйства РФ направило руководителям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации на согласование проект Правил охоты на территории РФ. Подробное рассмотрение этого проекта показало его узковедомственный характер и вскрыло противоречия Федерального закона «О животном мире»(1995). Сейчас предполагать, являлись эти противоречия просто недоработками законодателя, либо были умышленно введены в закон с подачи заинтересованных государственных органов, бессмысленно. Однако, исправить противоречия и недоработки законодательства, способствующие злоупотреблениям либо допускающие их, крайне необходимо.

Статьей 34 Федерального закона «О животном мире» (далее – закона) определен перечень видов и способов пользования животным миром. В связи с указанной проблемой необходимо рассмотреть два из них: во-первых, охоту и, во-вторых, изучение, исследование и иное использование животного мира в научных, культурно-просветительных, воспитательных, рекреационных, эстетических целях без изъятия из среды обитания. Следует обратить внимание, что статьей 34, именуемой «Виды и способы пользования животным миром», изучение, исследование и иное использование животного мира в научных, культурно-просветительных, воспитательных, рекреационных, эстетических целях определены как отдельный вид пользования без *изъятия* «их» (объектов животного мира) из среды обитания. Конечно же, сразу заметна стилистическая ошибка в тексте закона, когда животный мир в единственном числе в начале предложения превращается в местоимение «их» (по смыслу, видимо, - в объекты животного мира) в конце предложения. Но эта ошибка законодателя не столь существенна, хотя, без сомнения, подчеркивает низкое качество законодательства. Уже в статье 44, именуемой «Пользование животным миром в научных, культурно-просветительных, воспитательных, рекреационных и эстетических целях», где даётся определение указанного вида пользования, речь идет о «пользовании животным миром в научных, культурно-просветительных, воспитательных, рекреационных и эстетических целях с *изъятием* (прим.: курсив-мой) объектов животного мира из природной среды...», которое «допускается по разрешениям соответствующих специально уполномоченных государственных органов Российской Федерации в области охраны и использования объектов животного мира и среды их обитания за плату или бесплатно в порядке, установленном статьей 34 настоящего Федерального закона». Статьей 34, как уже под-

черкивалось, оговорены виды и способы пользования. Порядок *изъятия* объектов животного мира из природной среды в названных целях статьи 34 не устанавливается, так как, что уже было отмечено выше, указанные в данной статье цели пользования животным миром достигаются *без изъятия* объектов из среды обитания.

В свою очередь, права на объекты животного мира, согласно статье 33, могут предоставляться органами государственной власти, уполномоченными осуществлять права собственника от имени Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, юридическим лицам в долгосрочное пользование на основании долгосрочной лицензии и гражданам в краткосрочное пользование на основании именной разовой лицензии. Более того, согласно статье 35 «Условия пользования животным миром» «Пользование животным миром осуществляется юридическими лицами на основании лицензии в течение срока, указанного в лицензии по соглашению сторон и зависящего от вида пользования животным миром в границах определенной территории и акватории. Пользование животным миром осуществляется гражданами на основании именных разовых лицензий на добычу определенного количества объектов». И тут же в части 2 статьи 35 указывается, что пользование объектами животного мира может осуществляться по «разрешениям на пользование животным миром».

И если в статье 44 законодателем хотя бы указаны специально уполномоченные государственные органы Российской Федерации в области охраны и использования объектов животного мира и среды их обитания в качестве государственных органов, выдающих разрешения на изъятие объектов животного мира из среды обитания, то государственные органы, выдающие «разрешение», фигурирующее в части 2 статьи 35, в тексте закона не определены вовсе.

Основной идеей закона была идея о лицензировании и, таким образом, платности пользования объектами животного мира. Эта мысль узаконена в статье 12 «Основные принципы государственного управления в области охраны и устойчивого использования объектов животного мира».

Именно поэтому ряд статей закона посвящен принципам и порядку лицензирования: статья 33. Права на объекты животного мира лиц, не являющихся их собственниками; статья 35. Условия пользования животным миром; статья 36. Предоставление животного мира в пользование; статья 37. Порядок выдачи лицензий; статья 38. Долгосрочная лицензия на пользование животным миром; статья 39. Антимонопольные требования. Но в законе нет ни одной статьи, определяющей порядок и принципы выдачи разрешений на пользование объектами животного мира с изъятием их из среды обитания.

И если «объекты животного мира, численность которых подлежит регулированию, а также порядок (прим.: курсив-мой) регулирования определяются специально уполномоченным государственным органом по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды обитания» (ст.27) «с учетом заключений научных организаций, решающих проблемы в данной области, и по согласованию со специально уполномоченными государственными органами, осуществляющими охрану земельных, водных и лесных ресурсов», то порядок выдачи разрешений на изъятие животных «в научных, культурно-просветительных, воспитательных, рекреационных и эстетических целях...» законом фактически не установлен. Даже несмотря на то, что в части 2 статьи 44 имеется ссылка на некий порядок, установленный статьей 34.

Недоработки и противоречия закона, как перечисленные выше, так и не указанные в данной статье, позволяют органам исполнительной власти расши-

рительно толковать некоторые положения закона. Так, например, в вышеупомянутом проекте Правил охоты на территории Российской Федерации в разделе 2 «Обязанности граждан, производящих охоту», п.2.2. указано, что «При производстве охоты, следовании в охотничьи угодья и возвращении из них, а также при транспортировке продукции охоты гражданин обязан иметь при себе удостоверение на право охоты, именную разовую лицензию или разрешение (прим.: курсив-мой) на добычу охотничьих животных...». Таким образом, «разрешение на добычу» («добыча» по терминологии закона – изъятие), порядок выдачи которого законом не определен, очень кстати используется в проекте основополагающего документа. В данном случае, определение «основополагающий» более чем уместно. Ведь определения охоты, как вида пользования животным миром, в законе не дано. А ныне действующими Типовыми правилами охоты в РСФСР, утвержденными приказом Главохоты РСФСР от 4 января 1988 г. №1(с изменениями и дополнениями), как, впрочем, и рассматриваемым проектом, «охотой признается выселывание с целью добычи, преследование и сама добыча диких зверей и птиц...».

Учитывая вышеизложенное, можно утверждать, что ныне действующий Федеральный закон «О животном мире», основанный на концепции платности природопользования, фактически лишь декларирует платность пользования животным миром. Механизмы реализации некоторых положений, устанавливающих платность пользования, не конкретизированы. До настоящего времени в соответствии с требованиями ст.41 закона не принят «специальный федеральный закон», который бы регулировал отношения в области охоты и охотничьего хозяйства. Нормативные правовые акты, издаваемые органами исполнительной власти, осуществляющими регулирование этого вида пользования животным миром, часто разрабатываются в интересах ведомств, которые имеют удобную возможность расширенно толковать крайне неопределенные, неконкретные нормы рассматриваемого закона. В результате возникают условия для злоупотреблений и способы фактически бесконтрольного пользования животным миром в обход закона.

РАЗДЕЛ 4. ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПО ОСОБО ОХРАНЯЕМЫМ ПРИРОДНЫМ ТЕРРИТОРИЯМ

ЮРИДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАБОТЫ ПО КОНТРОЛЮ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ РЕЖИМА ОХРАННЫХ ЗОН ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРИРОДНЫХ ЗАПОВЕДНИКОВ И НАЦИОНАЛЬНЫХ ПАРКОВ, А ТАКЖЕ ЗЕМЕЛЬ, ВКЛЮЧЕННЫХ В ГРАНИЦЫ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПАРКОВ БЕЗ ИЗЪЯТИЯ ИЗ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ЭКСПЛУАТАЦИИ

М.Л.Крейндлин,
ведущий специалист Департамента охраны окружающей среды и экологической безопасности МПР России

Охранные зоны государственных природных заповедников и национальных парков, а также земли, включенные в границы национальных парков без изъятия из хозяйственной эксплуатации, являются наиболее сложными с точки зрения охраны и контроля за соблюдением режима охраны территориями. По своему статусу и правовому регулированию они достаточно близки друг к другу, поэтому в работе по их охране имеется много общего.

В данной статье сделана попытка дать основные нормативные правовые акты и обобщить имеющийся опыт в этом вопросе. Естественно, эта работа не претендует на полный анализ законодательства в этой сфере, но есть шанс, что она поможет в практической работе по охране указанных территорий.

Ниже приводятся основные нормативные акты, регулирующие создание и режим пользования охраняемых зон и земель, включенные в границы национальных парков без изъятия из хозяйственной эксплуатации (далее для краткости будем называть их "чужими землями").

Охраняемые зоны.

В соответствии с Федеральным законом "Об особо охраняемых природных территориях" (ст.2) *в целях защиты особо охраняемых природных территорий от неблагоприятных антропогенных воздействий на прилегающих к ним участках земли и водного пространства могут создаваться охраняемые зоны или округа с регулируемым режимом хозяйственной деятельности.*

В соответствии с Федеральным законом "Об особо охраняемых природных территориях" (ст.8) *на прилегающих к территориям государственных природных заповедников участках земли и водного пространства создаются охраняемые зоны с ограниченным режимом природопользования. Решение об образовании охраняемой зоны государственного природного заповедника принимается органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, и положение о ней утверждается также органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.* Следует отметить, что в данной статье, в отличие от ст.2, указано, что охраняемые зоны "создаются", а не "могут создаваться". То есть законодатель подчеркивает именно обязательность создания охраняемых зон. В то же время там закрепляется создание охраняемых зон и утверждение положений о них органами исполнительной власти субъектов РФ.

В соответствии со статьей 12 указанного Федерального закона *вокруг национального парка создается охраняемая зона с ограниченным режимом природопользования (следует отметить, что в данной статье не определен порядок создания охраняемых зон национальных парков, однако он определен в Положении о национальных природных парках в Российской Федерации (см. ниже).*

Аналогичное положение имеется в Законе Российской Федерации "Об охране окружающей природной среды" (ст.61, п.6): *"Для обеспечения заповедного режима вокруг территории заповедника создаются охраняемые зоны, в пределах которых запрещается деятельность, вредно влияющая на заповедный режим"* и статья 63, *"вокруг парков создаются охраняемые зоны с ограниченным режимом природопользования"*. Здесь также указывается на обязательность создания охраняемых зон. Однако, если в статье 61 также, хоть и в достаточно общем виде, указываются ограничения природопользования, которые должны быть в пределах охраняемой зоны (введен запрет на деятельность, вредно влияющую на заповедный режим - эта норма может быть полезна в случае отсутствия положения, либо если положением об охраняемой зоне не запрещены какие-либо виды природопользования, которые могут оказать негативное воздействие на состояние природных комплексов заповедника), то в статье о национальных парках такого нет.

Стоит обратить внимание на статью 90 Земельного кодекса РСФСР, в соответствии с которой *для обеспечения режима заповедников, природных (национальных) парков, памятников природы, дендрологических парков и бота-*

нических садов могут устанавливаться охраняемые зоны с запрещением в пределах этих зон любой деятельности, отрицательно влияющей на природные комплексы особо охраняемых природных территорий. В этой статье не говорится об обязательности выделения охраняемых зон, но подчеркивается, что в них должны быть запрещены любые виды деятельности, отрицательно влияющие на природные комплексы заповедника или национального парка. Указанные положения можно использовать также при экспертизах различных хозяйственных проектов в охраняемых зонах.

Помимо указанных законов, охраняемые зоны регулируются Положением о государственных природных заповедниках в Российской Федерации, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 19.12.91 г. № 48 с последующими изменениями и дополнениями и Положением о национальных природных парках в Российской Федерации, утвержденном постановлением Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 10.08.93 № 769 (однако там фактически продублировано соответствующее положение Федерального закона "Об ООПТ"). Кроме того, охраняемые зоны упоминаются в Основных положениях по выделению особо защитных участков леса, утвержденных приказом Рослесхоза от 30.12.93 № 348. Ими установлено, что *ограниченный режим лесных пользований устанавливается государственными органами управления лесным хозяйством и утверждается органами исполнительной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга также в охраняемых (буферных) зонах леса вокруг заповедников, национальных природных парков шириной до 500 метров, если такие зоны не были выделены при организации заповедников и национальных природных парков.*

Это ведомственный документ бывшего Рослесхоза, и в общем-то не имеет обязательной силы, а носит рекомендательный характер, к тому же касается только лесопользования. Но надо иметь в виду, что это единственный документ, которым вводятся ограничения на размер охраняемой зоны, а работники лесного хозяйства всегда очень ревностно относятся к соблюдению лесохозяйственных норм и правил. В связи с этим у некоторых заповедников, например "Керженского", возникали проблемы с организацией охраняемой зоны необходимого размера. Борьбась с этим можно, доказывая, что ограничение размера охраняемой зоны противоречит приведенным выше федеральным законам, а сами Основные положения не зарегистрированы в Минюсте России, то есть вообще не обязательны для исполнения.

Земли, включенные в границы национальных парков без изъятия из хозяйственной эксплуатации.

В соответствии с Федеральным законом "Об особо охраняемых природных территориях" (ст.12) *в отдельных случаях в границах национальных парков могут находиться земельные участки иных пользователей, а также собственников.*⁷

⁷ Следует различать земли других собственников или землепользователей, включенные в границы национального парка без изъятия из хозяйственной эксплуатации соответствующим постановлением Правительства Российской Федерации, и земли иных землепользователей, находящиеся внутри границ национального парка, но не включенные в его территорию. Положения настоящего Закона и иных нормативных правовых актов касаются только земель, включенных в границы парка постановлением Правительства РФ. На других землях, даже если они распо-

Национальные парки имеют исключительное право приобретения указанных земель за счет средств федерального бюджета и иных не запрещенных законом источников.

Данная норма носит декларативный характер и не соответствует гражданскому и земельному законодательству, поэтому пока не применяется.

В соответствии со статьей 15 на землях, включенных в границы национального парка без изъятия из хозяйственной эксплуатации, запрещаются расширение и строительство новых хозяйственных объектов. Режим использования этих земель определяется положением, утверждаемым государственным органом, в ведении которого находится конкретный национальный парк, по согласованию с органами исполнительной власти соответствующих субъектов Российской Федерации.

С национальными парками согласовываются вопросы социально-экономической деятельности хозяйствующих субъектов, а также проекты развития населенных пунктов, находящихся на территориях соответствующих национальных парков и их охранных зон.

Данный пункт Закона четко определяет, что режим "чужих земель" определяется положением, которое должно утверждаться МПР России по согласованию с администрацией (правительством) субъекта РФ, где он расположен. На практике такое положение существует только у национального парка "Мещера", а еще у нескольких парков находится в стадии разработки. В тоже время некоторые парки неоправданно включают "чужие земли" в границы функциональных зон, имеющих строгие ограничения (например заповедные).

В основном же, национальные парки фактически не регулируют природопользование на указанных землях, что также не правильно.

Из закона следует, что если у парка нет положения о "Чужих землях", то на них прямо запрещено только расширение и строительство новых хозяйственных объектов. Однако с национальными парками должны согласовываться планы хозяйственной деятельности землепользователей и проекты развития населенных пунктов (кстати эта норма распространяется и на охранные зоны национальных парков, что дает национальным паркам возможность влиять на землепользование в охранных зонах даже больше, чем заповедникам).

А раз предусмотрено согласование, значит есть возможность для ограничения и запрета.

Кроме того, следует иметь ввиду, что на землях, включенных в границы национального парка без изъятия из хозяйственной эксплуатации (равно как и на территориях охранных зон), вне зависимости от наличия утвержденного положения о них действуют все ограничения на природопользование, установленные природоохранительным и иным законодательством.

В частности, в соответствии с Лесным кодексом Российской Федерации (ст.56) леса национальных парков относятся к лесам первой группы, а в соответствии со статьей 114 в них запрещены рубки главного пользования. Это касается всех лесов национальных парков, в том числе не предоставленных национальным паркам в пользование, не исключая лесов, расположенных на сельскохозяйственных землях и землях обороны.

Кроме того, Лесным кодексом Российской Федерации (ст.55) предусмотрено, что в лесах всех групп могут быть выделены особо защитные уча-

жены внутри границ парка, никакие ограничения в природопользовании не распространяются (если они не относятся к иным категориям ООПТ) и охрана национального парка не имеет права их контролировать.

стки лесов с ограниченным режимом лесопользования (берега- и почвозащитные участки леса вдоль берегов водных объектов, склонов оврагов и балок, опушек лесов на границах с безлесными территориями, места обитания и распространения редких и находящихся под угрозой исчезновения диких животных, растений и другие).

На особо защитных участках лесов может быть запрещено применение рубок главного пользования. Решения о запрещении рубок главного пользования на этих участках принимаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации по предложениям территориальных органов федерального органа управления лесным хозяйством.

В соответствии с Основными положениями по выделению особо защитных участков леса, утвержденными приказом Рослесхоза от 30.12.93. № 348, на особо защитных участках могут быть запрещены все виды рубок. К ним могут быть отнесены участки леса в местах обитания и распространения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов диких животных и растений, участки леса по берегам рек, заселенных борами, участки леса вокруг глухарьих токов, участки леса в истоках рек и речек и т.п. К ним же, как указано выше должны относиться охранные зоны заповедников и национальных парков.

Кроме того, в лесах, расположенных в охранных зонах и на "чужих землях" действуют Правила пожарной безопасности в лесах Российской Федерации, утвержденные постановлением Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 09.09.93 № 886 и Санитарные правила в лесах Российской Федерации, утвержденные приказом Рослесхоза от 15.01.98 № 10, зарегистрированные Минюстом России 27.01.98 № 1458.

Некоторые близкие к упомянутым положения содержится и в Федеральном законе "О животном мире". Так в статье 22 сказано, что при размещении, проектировании и строительстве природообразующих объектов должны предусматриваться и проводиться мероприятия по сохранению среды обитания объектов животного мира и условий их размножения, нагула, отдыха и путей миграции, а также по обеспечению защитных участков территорий и акваторий. При размещении и строительстве различных линейных и гидротехнических сооружений должны разрабатываться и осуществляться мероприятия, обеспечивающие сохранение путей миграции объектов животного мира и мест их постоянной концентрации, в том числе в период размножения и зимовки. Независимо от видов ООПТ в целях охраны мест обитания редких, находящихся под угрозой исчезновения и ценных в хозяйственном и научном отношении объектов животного мира выделяются защитные участки территорий и акваторий, имеющие местное значение, но необходимые для осуществления их жизненных циклов (размножения, выращивания молодняка, нагула, отдыха, миграций и других). На защитных участках территорий и акваторий запрещаются отдельные виды хозяйственной деятельности или регламентируются сроки и технологии их проведения, если они нарушают жизненные циклы объектов животного мира.

Особо строгие ограничения (вне зависимости от наличия и категории ООПТ) накладываются на природопользование в местах обитания видов животных и растений, занесенных в Красную книгу Российской Федерации и Красные книги субъектов Российской Федерации.

В соответствии с Законом Российской Федерации "Об охране окружающей природной среды" (ст.65) и Федеральным законом о животном мире

(ст.24) действия, которые могут привести к гибели, сокращению численности или нарушению среды обитания объектов животного мира, занесенных в Красные книги, не допускаются. Юридические лица и граждане, осуществляющие хозяйственную деятельность на территориях и акваториях, где обитают животные, занесенные в Красные книги, несут ответственность за сохранение и воспроизводство этих объектов животного мира в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Особенно стоит подчеркнуть слово "могут", - это означает, что для применения указанного положения не обязательно доказывать, что предполагаемая деятельность нанесет вред видам, занесенным в Красные книги.

На "чужие земли" и охранные зоны также распространяются Требования по предотвращению гибели объектов животного мира при осуществлении производственных процессов, а также при эксплуатации транспортных магистралей, трубопроводов и линий связи и электропередачи, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 13.08.96 № 997 на основании Федерального закона "О животном мире" (ст.28) (в частности запрет на выжигание сухой растительности "травяные палы").

На указанных землях безусловно действуют режимы водоохранных зон и прибрежных защитных полос, установленные в соответствии с Водным кодексом Российской Федерации (ст.111-113) и Положением о водоохранных зонах водных объектов и их прибрежных защитных полосах, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 23.11.96 № 1404, в соответствии с которыми в пределах водоохранных зон запрещаются:

- проведение авиационно-химических работ;
- применение химических средств борьбы с вредителями, болезнями растений и сорняками;
- использование навозных стоков для удобрения почвы;
- размещение складов ядохимикатов, минеральных удобрений и горюче-смазочных материалов, площадок для заправки аппаратуры ядохимикатами, животноводческих комплексов и ферм, мест складирования и захоронения промышленных, бытовых и сельскохозяйственных отходов, кладбищ и скотомогильников, накопителей сточных вод;
- складирование навоза и мусора;
- заправка топливом, мойка и ремонт автомобилей и других машин и механизмов;
- размещение дачных и садово-огородных участков при ширине водоохранных зон менее 100 метров и крутизне склонов прилегающих территорий более 3 градусов;
- размещение стоянок транспортных средств в том числе на территориях дачных и садово-огородных участков;
- проведение рубок главного пользования;
- проведение без согласования с бассейновыми и другими территориальными органами управления использованием и охраной водного фонда Министерства природных ресурсов Российской Федерации строительства и реконструкции зданий, сооружений, коммуникаций и других объектов, а также работ по добыче полезных ископаемых, землеройных и других работ.

На расположенных в пределах водоохранных зон приусадебных, дачных, садово-огородных участках должны соблюдаться правила их использования, исключающие загрязнение, засорение и истощение водных объектов.

На территориях водоохранных зон разрешается проведение рубок промежуточного пользования и других лесохозяйственных мероприятий, обеспечивающих охрану водных объектов. В пределах прибрежных защитных полос дополнительно к ограничениям, указанным в пункте 6 настоящего Положения, запрещаются:

- распашка земель;
- применение удобрений;
- складирование отвалов размываемых грунтов;
- выпас и организация летних лагерей скота (кроме использования традиционных мест водопоя), устройство купочных ванн;
- установка сезонных стационарных палаточных городков, размещение дачных и садово-огородных участков и выделение участков под индивидуальное строительство;
- движение автомобилей и тракторов, кроме автомобилей специального значения.

Особо строго на "чужих землях" и в охранных зонах должно соблюдаться требование законодательства об экологической экспертизе.

Эти требования основываются на положениях Федерального закона "Об экологической экспертизе" (ст.12), в соответствии с которой обязательной государственной экологической экспертизе, проводимой на уровне субъектов Российской Федерации, подлежат проекты нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, реализация которых может привести к негативному воздействию на окружающую природную среду, нормативно-технических и инструктивно-методических документов, утверждаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации и регламентирующих хозяйственную деятельность, в том числе использование природных ресурсов и охрану окружающей природной среды, и иную деятельность.

Участие в экспертизах сотрудников заповедника обусловлено Федеральным законом "Об особо охраняемых природных территориях" (ст.7), в соответствии с которой участие в государственной экологической экспертизе проектов и схем размещения хозяйственных и иных объектов является одной из задач заповедников.

Конечно, проведение подобной экспертизы на уровне субъекта РФ в условиях давления на комиссию со стороны региональных властей, может не дать нужных результатов, но в любом случае это способ хотя бы оттянуть решение вопроса с целью апелляции к федеральным органам или общественности.

Кроме того, следует учесть, что в соответствии со статьей 11 Федерального закона "Об экологической экспертизе" документация на изменение функционального статуса, вида и характера использования территорий федерального значения, подлежит обязательной государственной экологической экспертизе, проводимой на федеральном уровне. При этом, в соответствии с действующим законодательством, лесной фонд, а также прибрежные акватории относятся к природным ресурсам федерального значения, поэтому если охранные зоны или "чужие земли" выделены в лесном фонде или морской акватории, можно ставить вопрос о проведении федеральной экспертизы изменения их статуса и характера использования.

Естественно, что на "чужих землях" и в пределах охранных зон должны неукоснительно соблюдаться действующие нормативы природопользования (Правила отпуска древесины на корню в лесах Российской Федерации, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 01.06.98 г. № 551, Наставления по отводу и таксации лесосек, региональные наставления по рубкам ухода и иные региональные нормативы ведения лесного хозяйства и лесопользования, региональные правила охоты, бассейновые правила рыболовства и т.д.).

Контроль за соблюдением режима природопользования на землях, включенных в границы национального парка без изъятия из хозяйственной эксплуатации и в пределах охранных зон государственных природных заповедников и национальных парков.

Все перечисленные выше ограничения останутся на бумаге, если не осуществлять постоянный и эффективный контроль за их соблюдением. При этом, стоит подчеркнуть, что очень часто нарушителями режима или иных правил охраны окружающей среды и использования природных ресурсов являются собственники и пользователи земельных участков и иные природопользователи, в том числе относящиеся к специально уполномоченным органам в области охраны окружающей среды (лесхозы, охотхозяйства и т.п.)

Часто они пытаются оспаривать право государственных инспекций по охране территорий заповедников и национальных парков осуществлять контроль за их деятельностью, мотивируя это тем, что "чужие земли" и охранные зоны не относятся к землям заповедников и национальных парков.

Чтобы эффективно бороться с подобными нарушениями необходимо четко знать и уметь объяснить оппонентам следующие положения законодательства.

Контроль за соблюдением режима пользования территорий государственных природных заповедников и национальных парков (в том числе "чужих земель") и их охранных зон осуществляется государственными инспекциями по охране территорий государственных природных заповедников, а также другими специально уполномоченными государственными органами в области охраны окружающей природной среды, если иное не предусмотрено конкретным положением о них.

При этом естественно имеется в виду не только режим, определенный положением, но и все иные нормативы природопользования, установленные действующим законодательством.

Права государственных инспекторов по охране территорий заповедников и национальных парков на территории охранных зон определены Федеральным законом "Об особо охраняемых природных территориях" (ст.34). В соответствии с ним государственные инспекторы имеют право:

проверять у лиц, находящихся на территориях государственных природных заповедников и национальных парков, разрешение на право

*пребывания на указанных особо охраняемых природных территориях;*⁸

проверять документы на право осуществления природопользования и иной деятельности на прилегающих к территориям государственных природных заповедников и национальных парков территориях охранных зон;

задерживать на территориях государственных природных заповедников, национальных парков и их охранных зон лиц, нарушивших законодательство Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях, и доставлять указанных нарушителей в правоохранительные органы;

направлять материалы о привлечении лиц, виновных в нарушениях установленного режима государственных природных заповедников и национальных парков, к административной ответственности;

изымать у нарушителей законодательства Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях продукцию и орудия незаконного природопользования, транспортные средства, а также соответствующие документы;

производить на территориях государственных природных заповедников, национальных парков и их охранных зон досмотр транспортных средств, личных вещей;

беспрепятственно посещать любые объекты, находящиеся на территориях государственных природных заповедников, национальных парков (в том числе на чужих землях), их охранных зон для проверки соблюдения требований законодательства Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях;

приостанавливать хозяйственную и иную деятельность, не соответствующую режиму особой охраны государственных природных заповедников, национальных парков и их охранных зон.

Главным государственным инспекторам и их заместителям по охране территорий государственных природных заповедников и национальных парков предоставляется также право:

запрещать хозяйственную и иную деятельность, не соответствующую установленному режиму государственных природных заповедников, национальных парков, их охранных зон;

*налагать административные взыскания за нарушения законодательства Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях;*⁹

предъявлять иски физическим и юридическим лицам о взыскании в пользу государственных природных заповедников и национальных парков средств в счет возмещения ущерба, нанесенного природным комплексам и объектам государственных природных заповедников, национальных парков, их охранных зон в результате нарушений установленного режима государственных природных заповедников и национальных парков;

⁸ Следует отметить, что в соответствии со статьей 36 Федерального закона "Об особо охраняемых природных территориях" нарушение установленного режима или иных правил охраны и использования окружающей природной среды и природных ресурсов на территориях государственных природных заповедников, национальных парков, природных парков, государственных природных заказников, а также на территориях, на которых находятся памятники природы, и иных особо охраняемых природных территорий, их охранных зон влечет за собой наложение в административном порядке штрафа.

Тем самым законодатель специально подчеркнул, что ответственность наступает не только за нарушения режима ООПТ (то есть то, что прямо запрещено Федеральным законом "Об особо охраняемых природных территориях" или действующими положениями об ООПТ), но и за нарушения правил и условий природопользования, предусмотренных другим законодательством, что особенно актуально при осуществлении контроля за территориями "чужих земель" и охранных зон.

⁹ (данное положение не касается охранных зон, но безусловно касается "чужих земель");

в случаях, предусмотренных действующим законодательством, направлять материалы о нарушениях законодательства Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях в правоохранительные органы.

Государственные инспекторы по охране территорий государственных природных заповедников и национальных парков пользуются также всеми правами должностных лиц государственной лесной охраны и других специально уполномоченных на то государственных органов Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды.

Государственные инспекторы по охране территорий государственных природных заповедников и национальных парков при исполнении служебных обязанностей имеют право применять в установленном порядке специальные средства - наручники, резиновые палки, слезоточивый газ, устройства для принудительной остановки транспорта, служебных собак.

Государственным инспекторам по охране территорий государственных природных заповедников и национальных парков при осуществлении возложенных на них настоящим Федеральным законом задач разрешено ношение служебного огнестрельного оружия при исполнении служебных обязанностей.

Права должностных лиц государственной лесной охраны определены Лесным кодексом Российской Федерации (ст.76) и Положением о Государственной лесной охране Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 27.07.98 № 850.

Кроме того, Федеральным законом "О животном мире" (ст.31) определены права специально уполномоченных государственных органов по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания, к которым помимо вышеперечисленных прав относятся следующие:

производить досмотр вещей и личный досмотр задержанных лиц, остановку и досмотр транспортных средств, проверку оружия и других орудий добычания объектов животного мира, полученной от них продукции, в том числе и во время ее транспортировки, в местах складирования и переработки.

В соответствии с Положением о Министерстве природных ресурсов Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 25.09.2000 № 726, и приказом МПР России от 27.04.2001 № 369 к указанным должностным лицам относятся государственные инспекторы по охране территорий государственных природных заповедников и национальных парков.

Права иных специально уполномоченных государственных органов в области охраны окружающей природной среды (в том числе должностных лиц государственного экологического контроля) определены Законом Российской Федерации "Об охране окружающей природной среды" (ст.7,70) и Правилами осуществления государственного экологического контроля должностными лицами Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации и его территориальных органов, утвержденными Минприроды России 17.04.1996 и зарегистрированных в Минюсте России 30.04.1996 под N 1076.

Здесь особо следует подчеркнуть предусмотренное в указанных нормативных правовых актах право выдавать предписания о приостановлении хозяйственной и иной деятельности, об устранении экологических правонарушений и о прекращении финансирования хозяйственной и иной деятельности.

Пользуясь этим правом главный государственный инспектор по охране территории заповедника или национального парка может выдать юридическому или физическому лицу нарушившему, правила природопользования или охраны окружающей среды на землях, включенных в границы парка без изъятия из хозяйственной эксплуатации или в охранной зоне, предписание о приостановлении хозяйственной деятельности, совершаемой с нарушением действующего законодательства и устранении нарушений, а в случае невыполнения указанных предписаний направить в соответствующий банк предписание о прекращении всех финансовых операций по счетам нарушителя. Опыт автора показывает, что это достаточно эффективная мера, которая может приостановить деятельность даже таких гигантов, как нефтяная компания "ЛУКОЙЛ".

Следует также отметить, что указанное положение дает право главным госинспекторам по охране территорий заповедников и национальных парков привлекать нарушителей к административной ответственности, предусмотренной Законом Российской Федерации "Об охране окружающей природной среды" (ст.84). В соответствии с указанной статьей, в частности, нарушением являются:

невыполнение обязанностей по проведению государственной экологической экспертизы;

нарушении установленного порядка или правил добывания, сбора, заготовки, продажи, скупки, приобретения, обмена, пересылки, ввоза из-за границы и вывоза за границу объектов растительного и животного мира, их продуктов, а также ботанических, зоологических и минералогических коллекций (естественно, под этот пункт подпадают все нарушения нормативов пользования объектами животного и растительного мира, в том числе правил отпуску древесины на корню, правил рубок, охоты, рыболовства, сбора лекарственных и декоративных растений, оборота редких и ценных видов животных и т.п.).

невыполнение предписаний органов государственного экологического контроля;

отказ в предоставлении своевременной, полной достоверной информации о состоянии окружающей природной среды.

Кроме того, указанной статьей Закона предусмотрено привлечение к административной ответственности юридических лиц в размере от 50000 до 500000 рублей. Эти суммы введены до изменения курса рубля, поэтому не подпадают под действие деноминации (по крайней мере до введения изменений в законодательство - это мнение Генеральной прокуратуры Российской Федерации), поэтому они действуют до сих пор. Государственный природный заповедник "Курильский" до сих пор успешно применяет их в своей работе при выявлении серьезных нарушений со стороны юридических лиц в охранной зоне. Были случаи взыскания подобных штрафов и из практики автора данной статьи.

Естественно, приведенный в данной статье анализ нормативных правовых актов, регулирующих вопросы охраны и использования земель, включенных в границы национальных парков без изъятия из хозяйственной эксплуатации, далеко не полон и не охватывает всех связанных с этим вопросов.

В дальнейшем, хорошо бы обобщить положительный опыт работы заповедников и парков на "чужих землях" и в охранных зонах. Он безусловно есть в заповедной системе. Эта работа не сделана, но уже сейчас можно отметить эффективный контроль за охранными зонами в заповедниках "Брянский лес", "Убсунурская котловина", "Курильском", "Кавказском", "Даурском", "Ботчинском", "Волжско-Камском", "Лазовском", "Мордовском", "Саяно-Шушенском". Эффек-

тивно контролирует природопользователей, включенных в границы парка без изъятия из хозяйственной эксплуатации национальный парк "Угра".

В заключении хочется надеяться, что данная статья несмотря на ее несовершенство сможет чем-то помочь заповедникам и национальным паркам решать проблемы в такой сложной сфере заповедного дела как "чужие земли и охранные зоны".

ЗЕМЕЛЬНЫЕ СПОРЫ И ОСОБЕННОСТИ АРБИТРАЖНОГО ПРОЦЕССА

В.А.Бриних,

директор Кавказского государственного природного
биосферного заповедника

Настоящая статья написана на базе опыта участия Кавказского государственного природного биосферного заповедника в арбитражных процессах 2000-2001 гг. Рассматриваются как вопросы применения норм материального и процессуального права при защите интересов заповедника, так и вопросы стратегии и тактики ведения земельных споров.

...

На территории Северного отдела Кавказского заповедника в районе пос.Гузериппль (Майкопский район Республики Адыгея) располагается недвижимость бывшей турбазы «Кавказ» (теперь – АООТ «Кавказ-Тур»).

Нынешняя территория Северного отдела была выделена под заповедник Декретом СНК РСФСР от 12.05.1924 г. и закреплена Постановлением СНК РСФСР от 2.07.1927 г. № 439 «О границах КГЗ». С тех пор существующие границы и землепользование заповедника на этом участке не изменялись, а данный участок земли площадью 3,38 га, где на сегодняшний день располагается бывшая турбаза «Кавказ», никогда и никем от заповедника не отчуждался.

Тем не менее, 30.01.68 г. Исполнительный комитет Адыгейского областного Совета депутатов трудящихся принял решение № 69 о закреплении в постоянное пользование Гузериппльской туристической базы «Кавказ» 3 га земельной площади, как фактическое пользование базы с 1937 года, и отводе дополнительно 1,2 га земель заповедника по расширению турбазы. Дважды турбазе «Кавказ» на этот участок земли незаконно выдавались госакты на право постоянного пользования землями: 23.03.1968 г. госакт был выдан исполкомом Тульского районного Совета депутатов трудящихся в соответствии с Решением исполкома Адыгейского областного Совета депутатов трудящихся от 30.01.1968 г. № 69, а 22.04.1986 г. – исполкомом Майкопского районного Совета народных депутатов (А – I № 177305).

В начале 2000 года турбаза «Кавказ» была реорганизована в акционерное общество открытого типа «Кавказ-Тур», а 75 % акций (государственный пакет Республики Адыгея) было приобретено ФГУП «Майкопский дорожный ремонтно-строительный участок». На этот момент недвижимость турбазы «Кавказ» имела практически 100-% износ. Учитывая перспективы широкомасштабного нового строительства, а также стратегическое расположение участка турбазы в районе единственного легкодоступного перехода через реку Белая на территорию заповедника, администрация заповедника приняла решение в судебном порядке отстаивать свои права на земельный участок, занимаемый турбазой на правом (заповедном) берегу реки Белая.

5 апреля 2000 года в Высший Арбитражный суд Республики Адыгея было направлено исковое заявление Кавказского государственного природного био-

сферного заповедника о признании недействительными и не имеющими правовых последствий Решения исполкома Адыгейского областного Совета депутатов трудящихся от 30.01.1968 г. № 69 и государственных актов на право постоянного пользования землями, выданных турбазе «Кавказ» 23.03.1968 г. исполкомом Тульского районного Совета депутатов трудящихся, а 22.04.1986 г. – исполкомом Майкопского районного Совета народных депутатов (А – I № 177305), как не соответствующих законам и нормативно-правовым актам РСФСР, действовавшим на момент их выдачи, и нарушающих права и законные интересы землепользователя – Кавказского государственного природного биосферного заповедника.

В своем исковом заявлении заповедник утверждал, что исполнительный комитет Адыгейского областного Совета депутатов трудящихся в 1968 г. и исполнительные комитеты районных Советов депутатов в 1968 и 1986 гг. явно превысили свои полномочия, приняв решение и выдав государственные акты турбазе «Кавказ» без соответствующего решения Совета Министров РСФСР. Казалось бы, неоспоримое утверждение, тем более, что такое положение дел существовало всегда, в том числе и в наши дни. Тем не менее, суд в иске Кавказского ГПБЗ отказал.

В решении по делу № АО/1466-2000-6 от 24.04.00. председательствующий заместитель председателя ВАС РА Муллин А.И., а также судьи Макаев Х.Х. и Усков М.Д. не смогли ответить ни на один вопрос, поставленный заповедником в исковом заявлении. Они не дали оценку компетенции Адыгблсполкома в самостоятельном распоряжении землями государственного значения. Более того, в мотивировочной части решения ни один из оспариваемых ненормативных актов не исследовался и даже вообще не упомянут! Тем не менее, судом сделан вывод, что «доводы истца о незаконном выделении земельного участка АООТ «Кавказ-Тур» на территории заповедника не нашли своего подтверждения ...». Не нашли, потому что не искали. Как сказал судья в старом грузинском анекдоте: «На нэт и суда нэт!». Дело в том, что как раз в этот же день было принято постановление Кабинета Министров Республики Адыгея № 135 «О возмездной передаче пакета акций открытого акционерного общества «Кавказ-Тур», находящегося в собственности Республики Адыгея, в федеральную собственность» (то есть, Майкопскому ДРСУ – авт.).

15 мая 2000 года в Высший арбитражный суд РА была подана апелляционная жалоба на решение суда от 24.04.00 г. Доводы истца были еще более детально изложены в семи пунктах, а внимание суда акцентировано на рассмотрении законности оспариваемых ненормативных актов. Поняв, что на прямые вопросы следует давать хоть какие-то ответы, суд надолго «задумался», аж до 17 октября 2000 года. Этот промежуток был заполнен судебными проволочками, связанными с проведением экспертиз отдельных документов, имевшихся в деле.

Кроме того, в этот период началось усиленное давление на автора со стороны руководства республики и отдельных средств массовой информации. 26 сентября 2000 года в адрес Министра природных ресурсов РФ Б.А.Яценевича ушло письмо (исх. № КМ-1613) за подписью премьер-министра РА М.Тхаркахова. В завуалированной форме Правительство Республики Адыгея просило федерального Министра воздействовать на директора заповедника, чтобы тот отозвал свое исковое заявление. В адыгейской прессе появилось несколько публикаций, в негативном свете показывающих деятельность администрации заповедника по наведению порядка на территории через усиление ре-

жима охраны. В «Парламентской газете» 27 сентября 2000 года вышла насквозь пропитанная грязью заказная статья «Чьи ворота от «Кавказа»?» журналиста Г. Белоцерковского.

17.10.2000 г. состоялось заседание апелляционной инстанции, которая вынесла еще более удивительное решение, попирающее грубейшим образом нормы процессуального права, но зато полностью угодное мнению высшего руководства Адыгеи. Вопреки приведенных заповедником доказательств и здравому смыслу судьи Хамдамова Р.Т., Мешлок А.К. и Маргиева А.Ю. признали в мотивировочной части постановления, что «решение Адыгейского облисполкома от 1968 года об отводе и закреплении земли за турбазой «Кавказ» соответствовало требованиям земельного законодательства этого времени ...». А явное нарушение процедуры землеотвода, действующей и на сегодняшний день, неуклюже попытались объяснить тем, что «отчуждение земли заповедника не производилось и землепользование закреплялось за турбазой в рамках границ заповедника». Тем самым они фактически опровергли мнение суда 1-й инстанции, который утверждал, что «доводы истца о незаконном выделении земельного участка АООТ «Кавказ-Тур» на территории заповедника не нашли своего подтверждения и противоречат представленным документам, картам и схемам». Ведь заповедник как раз и доказывал, что при выдаче госактов турбазе «Кавказ» была нарушена установленная земельным законодательством РСФСР процедура передачи прав на земельный участок, т.е. не было произведено и соответствующим образом оформлено изъятие участка из земель Кавказского заповедника до момента его передачи турбазе «Кавказ». Общее же требование таково: предоставление земельного участка, находящегося в пользовании, другому землепользователю производится только после изъятия данного участка в установленном законодательством порядке.

Казалось бы, сделав подобный вывод и применив ст. 158 Арбитражного процессуального кодекса РФ, апелляционная инстанция должна была, как минимум, отменить решение суда 1-й инстанции. Однако решение суда было оставлено без изменения, а жалоба заповедника – без удовлетворения. Более того, грубо нарушив гражданское законодательство Российской Федерации о применении исковой давности, апелляционная инстанция Арбитражного суда РА по заявлению одного из ответчиков – Кабинета Министров РА применила исковую давность к исковым требованиям. Тем самым она превысила свои полномочия, так как применение исковой давности возможно только до принятия судом 1-й инстанции решения по делу (ст. 199 ГК РФ, п. 12 Постановления Пленумов ВС РФ и ВАС РФ № 2/1).

Естественно, что после выхода дела за пределы Республики Адыгея при подаче кассационной жалобы в Федеральный Арбитражный суд Северо-Кавказского округа все решения арбитражного суда Адыгеи были отменены, а дело передано на новое рассмотрение в тот же суд в первую инстанцию (постановление кассационной инстанции от 25 декабря 2000 года). Тем самым, судьям, принявшим неверные решения, была дана возможность исправить свои ошибки и доказать, что в Адыгее действуют законы, а не чье-то авторитарное мнение. К слову сказать, отменяемость судебных актов арбитражных судов субъектов РФ в Федеральном Арбитражном суде Северо-Кавказского округа составляет 54 %.

Новый состав судей в лице Шебзухова З.М., Григорьяна В.А. и Шагуча Б.А. к мнению и рекомендациям вышестоящей арбитражной инстанции не прислушались, более того, полностью их проигнорировали. 16 февраля 2001 года суд

1-й инстанции решил коротко и ясно: «В иске отказать». Такой же короткой, хотя и менее ясной, была и мотивировочная часть решения, в которой опять же ни разу не были упомянуты оспариваемые ненормативные акты, не исследованы доказательства истца – Кавказского заповедника.

15 марта 2001 года, после поступления апелляционной жалобы заповедника, ввиду отсутствия в кворуме судей в Арбитражном суде РА, дело в 2-х томах на 215 листах ушло в Арбитражный суд Краснодарского края. 19 апреля состоялось заседание апелляционной инстанции под председательством судьи Моргунова С.В. и было принято следующее постановление: «решение Высшего Арбитражного суда Республики Адыгея от 16.02.2001 г. по делу АО1-466/2000-6 отменить; производство по делу прекратить». Такое решение основывалось на том, что оспариваемые акты были приняты в период, когда действующим законодательством не был предусмотрен судебный порядок обжалования актов органов государственной власти и управления. Такое право было предоставлено только Законом СССР «О государственном предприятии (объединении)», вступившим в действие с 01.01.88 г., поэтому исковые требования о признании недействительными вышеупомянутых решения Адыгейского облисполкома от 1968 года и госакта на землю от 1986 года не подлежат рассмотрению в суде. Данный вывод подтверждается также правоприменительной практикой Высшего Арбитражного Суда РФ (постановление Президиума ВАС РФ от 31.08.99 г. № 427/98).

Однако судья в своем решении указал, что «доводы истца о несоответствии оспариваемых актов действовавшему в то время природоохранному и земельному законодательству могут быть использованы при рассмотрении других исков, в т.ч. при судебном обжаловании принятых в последнее время государственными органами Республики Адыгея и органами местного самоуправления Майкопского района актов по спорному земельному участку либо о возмещении убытков заповеднику, где решению Адыгейского облисполкома от 30.01.68 г. и государственному акту на землю от 22.04.86 г. может быть дана правовая оценка на основании норм ст. 12 ГК РФ и ч. 2 ст. 11 АПК РФ».

13 ноября 2000 года администрация Майкопского района в порядке регистрации приняла постановление № 645 «О закреплении земельного участка в бессрочное (постоянное) пользование за АООТ «Кавказ-Тур». Мы ждали этот документ, так как благодаря ему могли на законных основаниях продолжить борьбу за земельный участок, занимаемый турбазой. Понимая это, наши оппоненты сделали все возможное, чтобы заповедник узнал о выдаче АООТ «Кавказ-Тур» нового госакта как можно позднее. О существовании постановления нам стало известно только 14 мая 2001 года, когда в заповедник на согласование поступил рабочий проект реконструкции базы отдыха «Кавказ», среди сопроводительной документации которого находилось и это постановление.

Первое заседание по повторному рассмотрению иска в 1-й инстанции Арбитражного суда Республики Адыгея состоялось 26 января 2001 года, поэтому заповедник уже тогда имел бы возможность заявить ходатайство об изменении предмета иска и о признании постановления главы администрации Майкопского района от 13.11.00 г. № 645 недействительным, если бы был своевременно уведомлен о его вынесении. Более того, на основании ч. 2 п.1.6. Инструкции о порядке выдачи (замены) государственных актов на право собственности на землю, пожизненно наследуемого владения, бессрочного (постоянного) пользования землей данный спор о земельном участке был бы рассмотрен админист-

рацией Майкопского района с участием заинтересованных сторон еще в прошлом году и ее решение по этому вопросу могло быть обжаловано заповедником в суде в установленном порядке.

Учитывая, что мотивировкой к принятию решения апелляционной инстанцией о прекращении производства по делу на основании п. 1 ст. 85 АПК РФ послужило отсутствие в период принятия оспариваемых ненормативных актов судебного порядка обжалования актов органов государственной власти и управления, и считая, что знание о существовании постановления главы администрации Майкопского района Республики Адыгея от 13.11.2000 г. № 645 «О закреплении земельного участка в бессрочное (постоянное) пользование за АООТ «Кавказ-Тур» могло бы существенно повлиять на выводы апелляционной инстанции Арбитражного суда Краснодарского края при вынесении постановления, заповедник 17 мая 2001 года направил новое заявление в ту же апелляционную инстанцию для рассмотрения дела по вновь открывшимся обстоятельствам. Определением суда это заявление было оставлено без удовлетворения.

Аппетиты растут во время еды, поэтому 13 июня 2001 года Президент Республики Адыгея А.А. Джаримов распорядился создать комиссию по спорным территориям Кавказского ГПБЗ, в которую вошли представители всех заинтересованных ведомств и организаций, за исключением самого Кавказского заповедника. А ровно через месяц, 13 июля, глава администрации Майкопского района Н. Янушкевич и глава администрации ООЭТТ «Фишт» Р. Бричев (доверенное лицо президента Адыгеи) подали иск в Арбитражный суд РА о признании недействительными решений исполкома Совета народных депутатов ААО от 26.01.90 г. № 20, от 24.08.90 г. № 213, Постановления Правительства РА от 13.08.92 г. № 234, временного свидетельства на право бессрочного пользования землей от 04.01.93 г.

Истцы в своем заявлении указали, что «решения исполнительного комитета Совета народных депутатов Адыгейской автономной области ... о расширении территории Кавказского государственного природного биосферного заповедника приняты органами в превышение их компетенции и не соответствуют требованиям законодательства». Кто бы спорил с этим! Различие между этим заявлением и иском заповедника от 05.04.00. (смотрите в начале статьи) в одном: иск заповедника был направлен на восстановление права заповедника на незаконно отобранный участок своей земли, а иск Р. Бричева и Н. Янушкевича направлен, наоборот, на отторжение части исконной (с 1924 года) территории заповедника в неизвестно (или известно?) чьи руки. Зато позиция суда поменялась на диаметрально противоположную.

Знакомый уже нам по первому вышеописанному делу состав Арбитражного суда РА (Муллин А.И., Макаев Х.Х., Усков М.Д.) на этот раз (3.08.01.) прозрел и сделал вывод о том, что «решения исполкома Совета народных депутатов ААО от 26.01.90 г. № 20, от 24.08.90 г. № 213 противоречат действовавшему в то время законодательству, являются незаконными и подлежат признанию недействительными». Кабинет Министров РА, в роли ответчика в прежнем деле стоявший насмерть в отстаивании справедливости аналогичного решения 60-х г.г., на этот раз (опять же, как ответчик) быстренько согласился с исковыми требованиями и стал так рьяно доказывать свою вину, что всем присутствующим в судебном заседании даже стало непонятно, кто истец, а кто ответчик?

Когда заповедник, выступающий в качестве 3-го лица, заявил о применении исковой давности к данному иску (прошло более 5 лет с момента последней

возможности подать иск), то судей это немного смутило и они запросили тайм-аут до 6 августа. За это время они мысленно «прожевали» Гражданский кодекс РФ и этой мешаниной наполнили свое решение, чтобы хоть как-то наукоподобно отказать заповеднику в применении исковой давности. Суд неправильно применил и истолковал нормы ГК РФ, касающиеся определения начала течения срока исковой давности, вследствие чего незаконно отказал заповеднику в применении срока исковой давности. Обосновывая свой отказ, суд ссылался на нормы ГК РФ, касающиеся сроков исполнения обязательств, вытекающих из оспариваемых ненормативных актов. Но предметом спора являлись сами ненормативные акты, а не обязательства, вытекающие из них (ст. 22 АПК РФ). На самом деле, в соответствии с п. 1 ст. 200 ГК РФ течение срока исковой давности начинается со дня, когда лицо узнало или должно было узнать о нарушении своего права. Так, нарушение прав администрации Майкопского района началось с момента принятия оспариваемых истцами ненормативных актов, так как, с их слов, эти решения не были согласованы с органами местного самоуправления. Т. е., администрация Майкопского района узнала о нарушении своего права еще в 1990 году, затем – в 1992 году, а уж бесспорно – в 1993 году, когда заповеднику было выдано временное свидетельство на право постоянного (бессрочного) пользования землей Майкопского района. Нарушение прав администрации Майкопского района заключается не в неисполнении каких-либо обязательств, вытекающих из оспариваемых актов, а из самого факта принятия решения вышестоящим органом без согласования с районной администрацией или Собранием представителей Майкопского района. Более того, обязательства, вытекающие из оспариваемых актов, были исполнены в 1993 году выдачей временного свидетельства на право постоянного (бессрочного) пользования землей, что допускается действующим законодательством.

Аналогичная ситуация и с нарушенными правами администрации ООЭТТ «Фишт», созданной в 1994 году. Уже тогда они могли оспорить решения Адыгблсполкома от 1990 года, а также временное свидетельство, выданное в 1993 году.

В соответствии с частью второй п. 2 ст. 200 ГК РФ течение исковой давности начинается с момента, когда возникает право предъявить требование об исполнении обязательства, в нашем случае – о принятии соответствующего решения Правительством РСФСР (1990 г.) и о закреплении земельного участка за заповедником с выдачей государственного акта (1993 г.).

Отказывая заповеднику в применении исковой давности, суд, видимо, забыл, как усердно, несмотря на нарушения действующего законодательства, в октябре прошлого года их коллеги старались применить исковую давность по делу о спорном участке земли, на котором располагается турбаза «Кавказ» (теперь – АООТ «Кавказ-Тур»). Правда, тогда исковая давность играла против заповедника, а сейчас мешает забрать у заповедника 18 тысяч гектар территории.

15 августа 2001 года Кавказский заповедник подал апелляционную жалобу на решение суда первой инстанции.

Процесс продолжается ...

Учитывая мнение судьи С.В. Моргунова, высказанное им в определении Арбитражного суда Краснодарского края от 10 июля 2001 г. по делу АО1-466/2000-6, что заповедник «не лишен возможности предъявить отдельный иск в отношении Постановления главы администрации Майкопского района от 13.11.00 г. № 645 при наличии на то фактических и правовых оснований», 17 ав-

густа 2001 года заповедник направил в Арбитражный суд Республики Адыгея исковое заявление о признании недействительными и не имеющими правовых последствий постановления главы администрации Майкопского района Республики Адыгея от 13.11.00. № 645 «О закреплении земельного участка в бессрочное (постоянное) пользование за АООТ «Кавказ-Тур» и выданного АООТ «Кавказ-Тур» на его основании государственного акта, как не соответствующих законам и нормативно-правовым актам Российской Федерации, действовавшим на момент их выдачи, и нарушающих права и законные интересы государства в лице Кавказского государственного природного биосферного заповедника, а также о восстановлении Кавказскому государственному природному биосферному заповеднику право постоянного (бессрочного) пользования оспариваемым земельным участком.

Свою позицию мы обосновали следующими доводами:

1. Ходатайство АООТ «Кавказ-Тур» не могло быть рассмотрено администрацией Майкопского района в одностороннем порядке, без участия заповедника, так как испрашиваемый земельный участок являлся спорным (Инструкция о порядке выдачи (замены) государственных актов на право собственности на землю, пожизненного наследуемого владения, бессрочного (постоянного) пользования землей, утвержденная Комитетом по земельной реформе и земельным ресурсам при Правительстве Российской Федерации от 09.03.92.).

2. Постановление было вынесено в соответствии с ранее принятым решением Адыгблесполкома от 30.01.68 г. № 69, которое само являлось незаконным, так как не соответствовало действующему тогда законодательству.

3. В соответствии с решением Адыгблесполкома от 30.01.68 г. № 69 из земель заповедника турбазе «Кавказ» выделялось 4,2 га; госакт на право постоянного пользования землей был выдан турбазе «Кавказ» 22 апреля 1986 года на 5,95 га; постановление главы администрации Майкопского района от 13.11.2000 г. № 645 закрепляло за АООТ «Кавказ-Тур» 33727 кв. м. Непонятны основания принятых решений по определению площади участка, незаконно изъятых из земель заповедника, так как в этом случае администрация Майкопского района Республики Адыгея грубо вторглась в компетенцию Правительства Российской Федерации (оспариваемый участок относится, кроме всего прочего, к лесам I-й группы).

Позиция заповедника в этом споре значительно усилена решением Арбитражного суда Республики Адыгея от 6 августа этого года по отторжению от заповедника его территорий, так как там прямо говорится о том, что решения исполкома Совета народных депутатов ААО от 26.01.90 г. № 20, от 24.08.90 г. № 213 противоречат действовавшему в то время законодательству, являются незаконными и подлежат признанию недействительными. Решение Адыгблесполкома от 30.01.68 г. № 69 принималось в период действия того же правового поля, как и упомянутые решения 90-х г.г.

Применяя гражданское законодательство по аналогии (ст. 6 ГК РФ), а также нормы ст. 12 ГК РФ и ч. 2 ст. 11 АПК РФ, у Кавказского заповедника есть в настоящее время реальные шансы выиграть судебный процесс и отстоять свое право на оспариваемый земельный участок, занятый посторонним пользователем, опираясь на материалы двух других арбитражных процессов: прекращенного и продолжающегося.

Почему мы на протяжении уже более, чем полутора лет, продолжаем бороться за, казалось бы, ничтожный участок земли (чуть более трех гектаров)? Дело не в размере, а в принципе отстаивания интересов заповедника в большом и малом, причем в установленном законодательством порядке. Гораздо проще было бы договориться с властями Адыгеи на каких-то компромиссных началах. Но если мы хотим жить в правовом государстве, то и отношения между заповедником и другими субъектами надо строить, в первую очередь, на правовых основах. Тогда они будут долговременными и надежными, а не зависеть от отдельных личностей, договорившихся между собой на время своего нахождения при должности.

При этом не надо бояться идти на конфликт с местными властями. Любой умный руководитель уважает профессионализм даже в своем оппоненте. Поэтому надо грамотно и поступательно отстаивать интересы государства в лице заповедника, особенно, если посягают на святое – особо охраняемую территорию. А сейчас эта проблема будет расширяться и углубляться, учитывая несовершенство старого Земельного кодекса РФ и непредсказуемую рыночную суть нового. Стоит только поступиться любым, даже мизерным клочком земли, как с этого плацдарма неизбежно начнется широкомасштабное наступление на заповедник. Поэтому именно сейчас, до принятия нового Земельного кодекса, важно привести в порядок свои земельные отношения и решить (или хотя бы начать решать) все спорные моменты, могущие сыграть в дальнейшем роль Ахиллесовой пяты.

ТРУДНОСТИ И ПЕРСПЕКТИВНЫЕ ЗАДАЧИ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФОРМИРОВАНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО КАРКАСА

Н.А. Соболев

Проект ГЭФ «Сохранение биоразнообразия»,
Центр охраны дикой природы

Одна из задач природоохранного права – добиться соответствия законодательства и правового сознания достигнутому уровню естественнонаучных знаний. Известно, что именно природные сообщества, характеризующиеся высоким естественным биологическим разнообразием, обеспечивают относительную экологическую стабильность и возможность устойчивого развития человечества, причём для поддержания этих средостабилизирующих свойств природных сообществ необходимо обеспечение экологических связей между последними, то есть формирование экологического каркаса (Реймерс, Штильмарк, 1978; Горшков, 1991; Щипанов, 1992; Тишков, 1995 и др.). Из сказанного следует, что развитие территориальной охраны природы необходимо для обеспечения конституционного права каждого право на благоприятную окружающую среду. Напротив, несоблюдение норм сохранения природных территорий, объектов животного и растительного мира, подлежащих охране в соответствии с законодательством, фактически нарушает права граждан на благоприятную окружающую среду. В том числе это относится и к действиям юридических и частных лиц при осуществлении ими природопользования, независимо от формы пользования. К сожалению, значительная часть населения до сих пор не осознаёт решающей роли природных сообществ в обеспечении относительной экологической стабильности биосферы. Поэтому обеспечение права на благоприятную окружающую

щую среду не ассоциируется у большинства людей с задачей сохранения дикой природы.

В ходе выполнения программы «Сеть дикой природы» Центра охраны дикой природы, а также реализации Мероприятия «Создание региональных систем ООПТ» Проекта ГЭФ «Сохранение биоразнообразия» проведена оценка правового обеспечения формирования экологического каркаса в Российской Федерации.

В рамках действующего законодательства формирование экологического каркаса фактически возможно, однако некоторые обстоятельства могут затруднять этот процесс. В частности:

- законодательство не предусматривает управления сетью ООПТ как функционально единой системой природных территорий;
- выявление ценных природных территорий, имеющих важное значение для поддержания биоразнообразия, не является обязательным при проведении землеустройства, лесоустройства и других видов планирования хозяйственного использования территории;
- порядок резервирования земельных участков для создания ООПТ не обеспечивает оперативного введения природоохранного регулирования, поскольку предполагает весьма дорогостоящий и длительный процесс составления и согласования схем развития и размещения ООПТ или территориальных схем охраны природы;
- не установлены четкие нормы компенсации пользователям земли в случае изъятия у них земель для создания ООПТ;
- законодательством не предусмотрена ответственность пользователя земли за сохранность природных объектов, подлежащих охране, в случае его несогласия на создание ООПТ;
- многие субъекты Российской Федерации не определили применяемые ими категории региональных ООПТ, а также категории и порядок создания ООПТ органами местного самоуправления, что затрудняет формирование системы ООПТ в целом и управление ею;
- режимы водоохранных зон, а также лесов большинства категорий защитности и даже охотничьих заказников не учитывают роль этих территорий в поддержании биологического разнообразия и целостности природного каркаса;
- для некоторых природоохранных норм (о защите вновь выявленных ценных природных объектов, о водоохранных зонах и т.п.) не сложилось практики повсеместного неукоснительного их применения;

На наш взгляд, природные территории – носители ресурсов стабильности биосферы – следует рассматривать как единый объект управления – Природный фонд (Соболев, 1999). Порядок использования и охраны природных территорий должен определяться единым законодательством о природных территориях, обеспечивающим решение следующих задач:

- создание и обеспечение функционирования ООПТ на наиболее ценных природных территориях (то есть закрепление за ними природоохранной функции в качестве основной);
- в случаях, когда создание ООПТ не требуется - поддержка экологически приемлемого развития тех видов природопользования (в т.ч. - охота, рекреация), для которых необходимо сохранение природных сообществ;

- экологизация традиционного природопользования (в т.ч. - лесохозяйственного, сельскохозяйственного) на большинстве рядовых природных территорий, вовлеченных в оборот;
- формирование экологического каркаса путём оптимального размещения территорий с различными режимами природопользования и координации деятельности природопользователей.

Порядок организации ООПТ должен быть основан на безусловной необходимости сохранения ценных природных территорий и определять оптимальный способ охраны:

- должна быть установлена строгая ответственность пользователей земли всех категорий за сохранность ценных природных объектов на их землях, стимулирующая создание ООПТ как мероприятие, обеспечивающее соответствие этой ответственности;
- порядок предварительного резервирования территорий для создания ООПТ должен быть существенно упрощён по сравнению с собственно созданием ООПТ;
- для наиболее ценных природных объектов должен быть установлен регистрационный порядок взятия их под охрану, то есть введение минимально необходимых, не противоречащих Конституции, ограничений на природопользование с момента выявления и регистрации ценного природного объекта в природоохранных органах.

Литература:

- Горшков В.Г. Экологическая и экономическая ценность девственной природы // Докл. АН СССР. Т. 218, (6), 1991. С. 1507-1510.
- Реймерс Н.Ф., Штильмарк Ф.Р. Особо охраняемые природные территории. - М., Мысль, 1978. - 295 с.
- Соболев Н.А. Предложения к концепции охраны и использования природных территорий // Охрана дикой природы, 1999, № 3 (14), с. 20-24.
- Тишков А.А. Охраняемые природные территории и формирование каркаса устойчивости // Оценка качества окружающей среды и экологическое картографирование. - М., 1995. - С. 94 - 107.
- Щипанов Н.А. Современные принципы охраны животного мира: задачи, подходы, концепции. Наземные позвоночные // Успехи совр. биол. Т. 112, (5-6), 1992. - С. 643-660.

О ПРАВОВЫХ ПРОБЛЕМАХ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ ЧУВАШСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

М.М.Гафурова,

специалист Комитета природных ресурсов по Чувашской Республике
Министерства природных ресурсов Российской Федерации (г.Чебоксары)

Поддержание устойчивости окружающей среды зависит от сохранения естественных природных комплексов со всем их биологическим разнообразием. Природные экосистемы способны к биотической саморегуляции, если 60-65 % территории сохранилось в естественном виде. Наиболее полно задачу сохранения природных комплексов решает система особо охраняемых природных территорий (ООПТ).

С целью учета и оценки состояния ООПТ, определения перспектив развития системы таких территорий, повышения эффективности их функционирования

ния, усиления государственного контроля за соблюдением соответствующего режима охраны, а также учета ООПТ при осуществлении хозяйственной деятельности ведется государственный кадастр ООПТ, который представляет собой свод регулярно обновляемых систематизированных данных. В 2000 г. разработан «Единый пакет кадастровых сведений по особо охраняемым природным территориям Чувашской Республики», утвержденный Кабинетом Министров Чувашской Республики от 17.07.2000 г. № 140.

Государственный кадастр ООПТ Чувашской Республики является нормативно-правовым документом, в котором по каждой ООПТ содержатся сведения о статусе, границах и площади, режиме охраны, охранной зоне, природопользователях, а также о степени ценности, изученности и другие. Этим документом впервые установлены и утверждены границы 12 памятников природы, границы охранных зон 37 памятников природы, разработаны режимы охраны для 62 памятников природы, собраны все имеющиеся сведения по ООПТ республики.

В государственный кадастр вошли 3 существующие и 1 перспективная ООПТ федерального значения, 87 ООПТ регионального значения. К ООПТ федерального значения относятся государственный природный заповедник «Присурский», национальный парк «Чăваш варманĕ», Чебоксарский филиал Главного ботанического сада РАН и перспективная ООПТ – национальный парк «Заволжье». К ООПТ регионального значения относятся 8 государственных природных заказников, 4 госохотзаказника, 1 дендрологический парк, 65 памятников природы, 1 заповедно-охотничье хозяйство, 3 округа санитарной охраны, 5 генетических резерватов.

В процессе разработки кадастра ООПТ были установлены границы охранных зон памятников природы – водных объектов. Болота и озера, связанные между собой общим гидрологическим режимом в целях сохранения, облегчения учета и контроля объединены в ООПТ кластерного типа с общей охранной зоной. Количество единиц ООПТ уменьшилось, но в целом охраняемая площадь с ограниченным режимом природопользования увеличилась за счет создания охранных зон. Вместо разрозненных мелких объектов охраны теперь будут охраняться взаимосвязанные, репрезентативные водно-болотные комплексы, являющиеся естественными местообитаниями ценной охотничьей фауны, редких видов растений и животных и поддерживающие водный баланс всей экосистемы. Обеспечена отсутствовавшая до настоящего времени нормативно-правовая база функционирования ООПТ, обобщен имеющийся научный материал по отдельным ООПТ.

В кадастр ООПТ включены новые памятники природы, расположенные в Яльчикском районе: «Шемалаковский» и родник «Байдеряковский», являющиеся уникальными для республики. Родник «Байдеряковский», благоустроенный в 1913 году, имеет историко-культурное значение, является источником водоснабжения нескольких населенных пунктов и вместе с садом и озером образует живописный рукотворный ландшафт. Шемалаковский лесной массив примыкает к известному геологическому обнажению в устье р.Чепкаска и является по количеству редких видов растений уникальным для республики природным комплексом. Из числа ООПТ были исключены 3 родника и парк в Цивильском районе, родник в г.Чебоксары, усохшие дубравы в Марпосадском районе, которые либо утратили свое значение, либо не прошли согласование на местном уровне.

Общая площадь включенных в кадастр ООПТ с охранными зонами, где ограничен режим природопользования, составляет 193,3 тыс.га, в том числе федеральных ООПТ 34,4 тыс.га, что составляет соответственно 6% и 1,9% от об-

щей площади республики. Вследствие высокой плотности населения республики и освоенности ее территории настоящих естественных ландшафтов здесь почти не сохранилось. Высокая антропогенная нагрузка влияет на состояние охраняемых природных объектов. Под реальной охраной находятся лишь особо охраняемые природные территории федерального значения и Алатырский дендрологический парк, которые имеют свои администрации и штат охраны.

Не включены в кадастр ООПТ природные объекты, которые необходимо изучить для обоснованного определения их границ, режимов охраны и ценности в зависимости от уровня биоразнообразия и степени нарушенности. К ним относятся ООПТ местного значения, перспективные ООПТ регионального и местного значения, а также дополнительные категории ООПТ регионального значения, установленные Законом Чувашской Республики «Об особо охраняемых природных территориях и объектах Чувашской Республики»: запретные полосы лесов, защищающих нерестилища ценных рыб, защитные леса, водоохранные зоны и прибрежные защитные полосы рек, озер и водохранилищ.

Ведение кадастра ООПТ – это регулярное пополнение и уточнение изменяющихся данных по всем ООПТ республики, в том числе перспективным. С периодичностью не реже одного раза в пять лет подлежат пересмотру и утверждению все показатели кадастра, что позволит вовремя реагировать на происходящие изменения, планировать мероприятия по сохранению и восстановлению природных объектов. Утвержденный органами власти кадастр ООПТ с ограничениями хозяйственной деятельности на них должен помочь зарезервировать перспективные ООПТ, быть для них «охранной грамотой».

Кадастровые сведения по ООПТ являются юридической основой паспортизации памятников природы, поскольку уже утверждены органами власти, а вот передача памятников природы под охрану юридическим лицам в некоторых случаях является проблемой из-за нежелания руководителей нести ответственность за обеспечение режима их особой охраны.

Статус ООПТ позволяет сохранить ценные природные объекты в процессе проведения государственной экологической экспертизы проектов природопользования. Так, отклонен первоначальный проект по размещению дорожной развязки, затрагивающей территорию государственного природного заказника «Шомиковская колония серых цапель», что позволило отодвинуть данный объект от заказника. Однако некоторые проекты природопользования осуществляются в обход государственной экологической экспертизы, как например сроки открытия охоты в июле текущего года на сурка, являющегося редким видом Чувашской Республики, а в августе – на водоплавающих. Без положительного заключения экологической экспертизы на территории памятника природы «Лакревский лес» в г.Чебоксары был вырублен участок лиственниц под новое строительство.

Большие проблемы связаны с усложненной процедурой согласований при выделении ООПТ. Сохранение природных объектов, являющихся общенациональным достоянием зависит во многих случаях от местных интересов, а то и просто от уровня культуры руководителя того или иного ранга. Преградой для образования Юрьевского памятника природы в Марпосадском районе и Алгашинского комплексного заказника в Шумерлинском районе явилось отсутствие согласований районных администраций. В результате хозяйственных «преобразований» иногда гибнут ценные природные объекты, не успевая приобрести статус ООПТ, что и случилось с рядом таких уникальных сообществ в республи-

ке, как Стрелецкая колония водоплавающих и околоводных птиц в Ядринском районе или участок произрастания орхидных в Марпосадском районе.

Не разработан механизм компенсации от потерь в связи с ограничением природопользования на ООПТ собственникам, владельцам и пользователям этих участков. С большими сложностями связано финансирование Алатырского дендрологического парка, которое осуществляется только за счет средств Экологического фонда Чувашской Республики.

Законодательством не предусмотрено создание частных ООПТ, хотя такая необходимость в современных условиях уже назрела. Несколько лет в республике действует частный энтомологический заказник по разведению шмелей, который несомненно приносит большую пользу прилегающей местности. Создание подобных ООПТ нужно всемерно поддерживать.

В результате перестройки системы природоохранных органов (отсутствия в Комитете природных ресурсов по Чувашской Республике Министерства природных ресурсов Российской Федерации отдела по охране растительного и животного мира, наделенного контрольно-инспекционными полномочиями, районных комитетов по охране природы) еще более снизилась результативность контроля за ООПТ. Деятельность Дирекции ООПТ, созданной в 1998 году, оказалась неэффективной из-за отсутствия специалистов и недостаточного финансирования. Проверка состояния ООПТ в 2001 году выявила немало нарушений режима охраны ООПТ. В охранной зоне заповедника «Присурский» продолжается загрязнение озера Старица, являющегося памятником природы, и озера Малое Щучье. На берегах этих озер функционируют летние лагеря скота, размещение которых на подобных объектах запрещается. В Яльчикском районе распахана прибрежная полоса памятника природы оз.Бездонное, на берегу оз.Белое под открытым небом хранились минеральные удобрения. Озеро Шывармань в Чебоксарском районе окружено самовольными огородами.

Обоснованием многих ООПТ является наличие редких и исчезающих видов растений и животных. В Законе Чувашской Республики «Об особо охраняемых природных территориях и объектах в Чувашской Республике» (ст.30, п 5) необходимо более внятно запретить торговлю редкими видами без разрешительных документов. В связи с изданием 1 части 1 тома Красной книги Чувашской Республики «Редкие и исчезающие растения» необходимо внести изменения в постановление Кабинета Министров Чувашской Республики от 31.03.98 г. № 74 «Об охране редких и исчезающих видов растений в Чувашской Республике», устанавливающего плату для исчисления взыскания за ущерб, причиненный незаконным уничтожением редких видов растений, в соответствии с утвержденным их новым списком. Предстоит утвердить перечень редких и исчезающих видов животных для подтверждения их статуса, начать работу над следующим разделом Красной книги Чувашской Республики «Уникальные природные объекты и природные наследия народов Чувашской Республики».

Необходимо разработать кадастры растительного и животного мира, продолжить изучение ООПТ для юридически грамотного их оформления, выявление сохранившихся редких и типичных биогеоценозов, ведение государственного кадастра ООПТ. Непременным условием работы нормативного документа является его публикация. Государственный кадастр ООПТ Чувашской Республики пока не опубликован и в соответствии с Правилами ведения государственного кадастра ООПТ подлежит периодическому изданию.

БУДУЩЕЕ ПРИРОДЫ РЕШАЕТСЯ СЕГОДНЯ

М.М.Рахматуллин,

старший научный сотрудник государственного природного заповедника «Присурский», кандидат сельскохозяйственных наук

«Хотя юристы не дают особой клятвы типа клятвы Гипократа, они не могут не нести моральной ответственности перед обществом, в том числе перед своими родными и близкими, за высоконравственное исполнение своего долга в отношении нашей общей прародительницы – Природы. Поэтому любой юрист, не будучи экологом, должен внести свой вклад в решение острых экологических проблем.»

Бринчук М.М., 2000.

Человек - часть природы. Вне природы, не пользуясь её ресурсами, он не может существовать. Природа всегда будет основой и источником жизни человека. По отношению к человеку она выполняет ряд функций, связанных с удовлетворением его потребностей: экологическую, экономическую, эстетическую, рекреационную, научную, культурную и др.

Вопросы о функциях природы по отношению к человеку являются юридически значимыми. Он положен в основу правового регулирования природопользования и охраны окружающей среды от вредных воздействий человеческой деятельности. Нетрудно заметить, что воздействие людей на природу проявляется в процессе и в результате удовлетворения человеком своих потребностей. Потенциально и фактически масштабы таких воздействий зависят от видов удовлетворяемых потребностей.

Посмотрите, что творится в так называемых местах культурного отдыха или особо охраняемых территориях. Нередко после отдыха или выпаса скота в близлежащих лесах и на полях, возле прудов, родников и речек - везде остаются груды опорожненных пластиковых бутылок, жестяных банок, осколки стеклянной посуды, полиэтиленовые пакеты и т.д.. При этом не соблюдаются правила пожарной безопасности. Весь этот сор после них (отдыхающих) долгие годы не истлевает, скапливается, обезображивая лик земли и омрачая нашу и без того невеселую жизнь. Человек не должен быть хапугой по отношению к природе, бездушным расхитителем её богатств, хотя и должен брать от неё все что можно, только в пределах разумного, познавая её законы.

Правовая охрана природы – один из наиболее важных методов защиты внешней среды. Следовательно, значение Закона «Об охране окружающей природной среды» заключается прежде всего в том, что он содержит ряд норм, определивших прогрессивные тенденции в развитии российского экологического права на современном этапе.

Одновременно нельзя не обратить внимание на его дефекты и пробелы в нем. Представляется. Что Законы далеко не в полной мере обладают свойством прямого действия его предписаний. В основном он содержит выраженные в общем виде материальные нормы, требующие для реализации принятия многих законодательных и подзаконных актов. Это обстоятельство предопределило, в частности то, что в целом Закон оказался неэффективным. Например, в чем виноват тракторист по наряду скосивший сено на особо охраняемой территории. Не выполнит наряд – на-

кажут одни, выполнит – тоже накажут, но другие. В данном случае наверно виноват тот, кто выдает наряд. Иначе надо бы писать протоколы на всех, кто работал на уборке сена в данном участке. При составлении протокола о нарушении установленного режима на особо охраняемых природных территориях на основании Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» требуются свидетели. А где взять их в дали от населенного пункта. Обычно в районе государственный инспектор работает один. Если бы свидетели были рядом, всё равно они отказались бы свидетельствовать против односельчан.

Необходимо отметить, что подавляющее большинство российских граждан правовыми и экологическими знаниями не обладают. Согласно Конституции РФ, каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи. Её оказывают в основном юридические консультации, адвокатские конторы. Однако и эти организации едва ли способны оказать действительно квалифицированную юридическую помощь по экологическим вопросам, так как правовая охрана окружающей среды России слабо развита.

Экологическое правонарушение – это виновное, противоправное деяние, нарушающее природоохранное законодательство и причиняющее вред окружающей природной среде и здоровью человека. С учетом степени общественной опасности экологические правонарушения подразделяются на проступки и преступления. Под виной понимается психическое отношение правонарушителя к своему противоправному поведению, которое может проявиться в действии или бездействии. Закон предусматривает две формы вины: умысел (прямой или косвенный) и неосторожность. Умышленным является экологическое правонарушение, при котором нарушитель предвидит наступление общественно вредных последствий своего поведения и желает или сознательно допускает их. Неосторожность бывает двух видов: самонадеянность и небрежность. Самонадеянность имеет место тогда, когда лицо, нарушающее экологическое требование, предвидит общественно вредные последствия своей деятельности, но легкомысленно рассчитывает на возможность избежать их. Небрежность проявляется в том, что лицо не предвидит наступления вредных последствий, хотя должно было и могло их предвидеть.

Высший статус и соответственно наиболее строгий правовой режим охраны имеют государственные природные заповедники. Они являются особо охраняемыми природными территориями федерального значения.

Чтобы обеспечить сохранение природного комплекса заповедника, законодательство предусматривает целый ряд мер. В этих целях на прилегающих к его территории участках земли и водного пространства создаются охранные зоны с ограниченным режимом природопользования. На территории заповедника запрещаются все виды хозяйственного использования природных ресурсов, т.е. запрещается охота, рыболовство, все виды лесопользования, разработка недр, загрязнение почв, вод, воздуха и иные действия. Не допускается и пребывание на территории посторонних лиц без разрешения администрации.

За совершение экологических преступлений УК РФ предусматривает следующие виды наказаний:

- Штраф¹⁰;
- Лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью;
- Обязательные работы;
- Исправительные работы;
- Ограничение свободы;
- Арест¹¹;
- Лишение свободы на определенный срок (до 20 лет) (Бринчук М.М., 1998).

Оценивая практику применения уголовной ответственности за экологические преступления, специалисты отмечают её низкую эффективность. Нередко судьи выносят решение в пользу экологических правонарушителей.

Что удивительно: последние годы острые вопросы охраны природы как-то постепенно уходят из поля зрения. Государству совсем некогда заниматься проблемами экологии. Что-то притихли активисты «партии зеленых». Исчезли детские и молодежные «зеленые патрули». Недавно создана межвузовская природоохранная организация «Молодежная экологическая дружина Чувашской Республики», но их пока не слышно. Наоборот, последнее время участились случаи варварского обращения с природой. Много случаев, когда заезжие «охотники» прямо на глазах у жителей и детей застреливают белого лебедя, байбака и других ценных животных. Исчезают растения. Неумеренный, а главное хищнический (когда вырывают с корнями) сбор растений привел к тому, что в природе все реже и реже встречаются редкие виды растений. Ещё к этому можно добавить интенсивный выпас скота на особо охраняемых природных территориях.

Закон, охраняющий природу необходим в нашей жизни еще потому, что многие из нас в силу различных причин не в состоянии понять, увидеть, осознать всю сложность, взаимосвязанность предметов и явлений природы.

Редкие призывы беречь природу – это всего лишь глас вопиющего в пустыне. Правоохранительным и природоохранным органам надо бы жестче следить за соблюдением существующих законов.

На мой взгляд, необходимо взяться за чуткое воспитание и любовное отношение к родным местам у детей. Школьников с первого класса необходимо учить как правильно вести себя на лоне природы, иначе полноценных граждан мы не получим.

Судьба природы в наших руках, в нашей сознательности, в нашей совести, в нашем отношении к ней. Её будущее решается сегодня.

Человек – венец природы, любимое её дитя. И он никогда не сможет возвыситься над ней, потому что всегда будет чувствовать необходимость общения с ней, чтобы остаться Человеком.

Литература:

Бринчук М.М. Экологическое право. М. 1998.

¹⁰ - Наказание в виде штрафа предусмотрено почти за все экологические преступления. Его размер зависит от характера совершенного преступления. Минимальный размер штрафа – 200 МРОТ, максимальный – до 700 МРОТ.

¹¹ - Он заключается в содержании осужденного в условиях строгой изоляции от общества (до нескольких месяцев).

**РАЗДЕЛ 5. ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ВОПРОСОВ СОХРАНЕНИЯ БИОРАЗНООБРАЗИЯ**

**ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ПОВЫШЕНИЮ ЭФФЕКТИВНОСТИ
РЕГИОНАЛЬНЫХ КРАСНЫХ КНИГ**

Л.Б. Волкова, Н.А. Соболев

Институт проблем экологии и эволюции РАН,
Центр охраны дикой природы,
Проект ГЭФ «Сохранение биоразнообразия»

Обитание в пределах одной территории нескольких редких видов живых организмов, существенно различных по своей экологии, служит критерием высокой природоохранной ценности и хорошей сохранности природной территории (Соболев, 1992, 1998). В связи с этим возникает задача увязки нормативно-правового обеспечения сохранения редких видов живых организмов и ценных природных территорий (Волкова и др., 1997). В данном сообщении содержатся некоторые, связанные с этим, предложения, подготовленные в ходе работы над Красными книгами Московской области и Москвы, а также при выполнении Межрегионального «Создание региональных систем ООПТ» Проекта ГЭФ «Сохранение биоразнообразия».

В связи с обширностью территории Российской Федерации и разнообразием её природных условий важнейшее место в сохранении живой природы должны занять нормативно-правовые акты, учитывающие региональную специфику данной проблемы, то есть принимаемые на региональном уровне. Как правило, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации издают документ, утверждающий перечень видов животных, растений и, нередко, других групп живых организмов, а также устанавливающий общие меры по их сохранению и порядок осуществления этих мер. При этом часто выпускается также свод сведений о редких и находящихся под угрозой исчезновения видах живых организмов и необходимых мерах по сохранению каждого из них – красная книга субъекта Российской Федерации. Такая красная книга наиболее эффективна, если она не только является официально изданным документом (как бывает в большинстве случаев), но ещё и утверждена органами власти (один из свежих, но немногих положительных примеров – вышедший из печати в 2001 году первый том Красной книги Чувашской Республики).

Для видов, заносимых в красные книги, устанавливаются различные категории в зависимости от редкости каждого из видов и степени угрозы его существованию. По нашему мнению, следует юридически закрепить связь между категорией редкости вида и порядком принятия мер по сохранению мест его обитания.

Для видов, находящихся под угрозой исчезновения (в том числе, возможно исчезнувших) предлагается ввести регистрационный порядок охраны, при котором населенные ими природные территории становятся официально охраняемыми с момента их выявления, зарегистрированного в установленном порядке. Основанием для этого может служить действующий Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды» (1991), запрещающий деятельность, ухудшающую среду обитания растений и животных, занесённых в красные книги. Пункт 3 действующего Постановления Верховного Совета РСФСР от 25 декабря 1990 года 447-1 «О неотложных мерах по сохранению национального культурного и природного наследия народов РСФСР» предписывает приостановление (до

проведения соответствующей экспертизы) природообразующих работ для защиты в том числе и вновь выявленных объектов природного и культурного наследия. Данные документы позволяют государственным органам, уполномоченным в области охраны окружающей среды, давать предписания о приостановлении деятельности, угрожающей вновь выявленным ценным природным объектам. Несмотря на наличие прецедентов успешного применения упомянутых норм (например, в Нижегородской области), следует признать необходимость более чёткого правового обеспечения регистрационного порядка охраны мест обитания наиболее редких и уязвимых видов живых организмов и других наиболее ценных природных объектов. В частности, целесообразно введение специальной категории особо охраняемых природных территорий, как это сделано в Нижегородской области.

Предлагается предусмотреть обязательное создание ООПТ одной из ныне применяемых категорий в местах постоянного (ежегодного) обитания хотя бы одного вида, в настоящее время не находящегося под угрозой исчезновения, однако сокращающегося в численности.

Обязательное создание ООПТ должно быть предусмотрено также в местах совместного обитания нескольких редких видов со стабильной численностью – это позволит обеспечить сохранение наименее нарушенных природных сообществ, выявляемых по наличию в их составе полноценных экологических комплексов живых организмов.

Необходимым условием эффективности применения красных книг для планирования сети ООПТ является тщательная разработка мер по охране каждого вида, заносимого в красную книгу, а также ответственный отбор видов, включаемых в красные книги.

При исчислении ущерба, нанесённого уничтожением мест обитания видов, занесённых в красные книги, следует исходить не столько из числа погибших особей, сколько из площади и качества уничтоженных мест обитания. Особенно это относится к растениям, грибам, лишайникам и беспозвоночным животным. Точный учёт особей этих групп живых организмов часто бывает затруднён, а численность их нередко подвержена сильным колебаниям. Поэтому значимость для вида каждой его популяции не связана напрямую с её одномоментно выявленной численностью. Более того, ущерб от гибели небольшого числа особей в популяции, находящейся на временном спаде численности, может оказаться фактически больше, нежели от гибели большого числа особей во время пика численности. Необходимо разработать таксы для исчисления ущерба от уничтожения или повреждения мест обитания охраняемых видов живых организмов, причём дифференцированно по группам живых организмов в зависимости от их экологии, в частности – от площади, необходимой для обитания их жизнеспособных популяций.

В Красных книгах Московской области и Москвы некоторые виды беспозвоночных животных объединены в группы по экологическому и таксономическому признаку. Такая мера допустима в случаях, когда для видов всей группы требуются сходные меры охраны, причём природоохранную значимость представляет наличие именно полноценного комплекса видов. В некоторых случаях это позволяет более полно охватить природоохранными мерами те группы, точное определение видового состава которых затруднено для специалиста.

В регионах, где природные ландшафты в значительной степени преобразованы, в состав красных книг должны быть включены виды, меры по отношению к которым позволяют сохранять транзитные территории, существующие в

виде экологических коридоров вдоль рек и транспортных коммуникаций, а также сделают проницаемыми для биоты участки полностью преобразованных сообществ (поля, городская застройка и т.п.). В регионах с очень сильно преобразованной природой целесообразно обязательное включение в красные книги ставших здесь ныне редкими видов, определяющих структуру природных сообществ, даже если в соседних регионах с менее нарушенной природой эти виды относятся к обычным или многочисленным. Улучшение состояния именно этих видов будет показателем улучшения состояния природного сообщества в целом.

При составлении аннотированного перечня таксонов и популяций, нуждающихся в особом внимании к их состоянию в природной среде (название типа документов – по Красной книге Российской Федерации, 2001) в него, наряду с прочими, целесообразно включать:

- редкие виды, в том числе виды Федеральной Красной книги и красных книг соседних регионов, никогда не встречавшиеся или давно вышедшие из состава биоты в пределах данного субъекта Российской Федерации, но населяющие в соседних регионах биотопы, сходные с таковыми в данном субъекте Российской Федерации;
- виды, представители которых оказываются на территории данного субъекта Российской Федерации случайно, но не редко.

Литература:

Волкова Л.Б., Соболев Н.А., Бейко В.Б. Категория редкости вида и порядок создания ООПТ для его охраны // Принципы формирования сети особо охраняемых природных территорий Белгородской области. Ч. I. Белгород – Борисовка, 1997. – С. 6 – 8.

Соболев Н.А. Концепция биологического разнообразия в приложении к развитию сети природных резерватов Подмосковья // Чтения памяти проф. В.В. Станчинского. - Смоленск, 1992. - С. 19-21.

Соболев Н.А. Методика экспресс-оценки биоразнообразия // Критерии и методы формирования экологической сети природных территорий. Вып. 1. - М.: ЦОДП СоЭС, 1998. - С. 40 - 44.

ГЕННАЯ ИНЖЕНЕРИЯ – ПУТЬ К БИОРАЗНООБРАЗИЮ ?

Ю.И.Шуплецова,

старший научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

Вопрос о применении генно-инженерных технологий не только для научных исследований, но и для бытовых, потребительских, целей в последнее время встает достаточно остро.

Сама по себе генная инженерия представляет совокупность приемов, методов и технологий, в том числе технологий получения рекомбинантных рибонуклеиновых и дезоксирибонуклеиновых кислот, по выделению генов из организмов, осуществления манипуляций с генами и введению их в другие организмы. На применении методов генной инженерии основана генно-инженерная деятельность.

Такая деятельность в настоящее время признается потенциально опасной для населения и окружающей среды, и поэтому должна основываться на принципах безопасности граждан (физических лиц) и окружающей среды, общедоступности сведений о безопасности генно-инженерной деятельности, сер-

тификации продукции, содержащей результаты с указанием полной информации о методах получения и свойствах данного продукта.

Генно-инженерная деятельность осуществляется в замкнутых и открытых системах. В первом варианте генетические модификации вносятся в организм или генно-инженерно-модифицированные организмы, обрабатываются, культивируются, хранятся, используются, подвергаются транспортировке, уничтожению или захоронению в условиях существования физических, химических и биологических барьеров или их комбинаций, предотвращающих контакт генно-инженерно-модифицированных организмов с населением и окружающей средой.

Во втором - предполагается контакт генно-инженерно-модифицированных организмов с населением и окружающей средой при их намеренном выпуске в окружающую среду, при применении в медицинских и алиментарных целях, при экспорте и импорте, передаче технологий. Разумеется, деятельность в открытых системах представляет большую степень опасности для населения и окружающей среды.

В области генно-инженерной деятельности устанавливаются четыре степени риска потенциально вредного воздействия на здоровье человека:

I степень - соответствует работам, которые не представляют опасности для здоровья человека, и сопоставим с риском при работах с непатогенными микроорганизмами;

II степень - соответствует работам, которые представляют умеренную опасность для здоровья человека, и сопоставим с опасностью при работах с условно-патогенными микроорганизмами;

III степень - соответствует работам, которые представляют умеренную опасность для здоровья человека, и сопоставим с опасностью при работах с микроорганизмами, потенциально способными к передаче инфекции;

IV степень - соответствует работам, которые представляют опасность для здоровья человека, и сопоставим с опасностью при работах с возбудителями особо опасных инфекций.

Оценка риска проводится при планировании, подготовке и проведении генно-инженерной деятельности, т.е. на всех ее этапах.

Работы в рамках генно-инженерной деятельности подлежат обязательному лицензированию. Осуществлять их могут только соответственно подготовленные лица - граждане (физические лица), профессиональная подготовка и состояние здоровья которых соответствует требованиям правил безопасности; юридические лица, имеющие соответствующие помещения, оборудование и работников, которые соответствуют указанным выше требованиям.

Продукция (услуги), полученные с применением методов генно-инженерной деятельности, должны соответствовать требованиям экологической безопасности, санитарных норм, фармакопейных статей, обязательным требованиям государственных стандартов Российской Федерации.

В результате применения методов генно-инженерной деятельности обычно получают генно-инженерно-модифицированные организмы. Генно-инженерно-модифицированный организм это организм или несколько организмов, любое неклеточное, одноклеточное или многоклеточное образование, способные к воспроизводству или передаче наследственного генетического материала, отличные от природных организмов, полученные с применением методов генной инженерии и содержащие генно-инженерный материал, в том числе гены, их фрагменты или комбинации генов.

Выпуск таких организмов в окружающую среду запрещен без специальных мер безопасности и лицензируется в установленном законом порядке. Хранение, захоронение, уничтожение генно-инженерно-модифицированных организмов и (или) их продуктов также подлежит лицензированию.

Оборот генно-инженерно-модифицированных организмов осуществляется как в замкнутых, так и в открытых системах.

Федеральный закон «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности» принят 5 июля 1996 г.¹²

Этот закон регулирует отношения в сфере природопользования, охраны окружающей природной среды и обеспечения экологической безопасности, возникающие при осуществлении генно-инженерной деятельности. Не является предметом регулирования Закона порядок осуществления генно-инженерной деятельности и применения ее методов к человеку, тканям и клеткам в составе его организма. В соответствии с общепринятыми представлениями, применение методов генно-инженерной деятельности к человеку должно регулироваться законодательством о клонировании.

Основными направлениями регулирования генно-инженерной деятельности являются: улучшение условий жизни человека и охрана его здоровья; охрана и восстановление окружающей среды, сохранение биологического разнообразия; повышение эффективности сельского хозяйства и другие.

Закон перечисляет виды работ и услуг, осуществляемых в области генно-инженерной деятельности, подлежащие обязательному лицензированию: генетические манипуляции на молекулярном и клеточном уровне; испытания генно-инженерно-модифицированных организмов и их выпуск в окружающую среду; производство препаратов с применением генно-инженерных модифицированных организмов, их хранение, захоронение и уничтожение; утилизация отходов генно-инженерной деятельности; деятельность, связанная с генно-инженерными технологиями и др. В настоящее время виды деятельности, подлежащие обязательному лицензированию регулируются Федеральным законом от 25.09.98 г. «О лицензировании отдельных видов деятельности»¹³ и Положением о лицензировании деятельности, связанной с возбудителями инфекционных заболеваний человека¹⁴.

Законом «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности» также устанавливается ответственность для юридических лиц и граждан (физических лиц), осуществляющих генно-инженерную деятельность и действия или бездействие которых причинили вред работникам организации, осуществляющей такую деятельность, населению, окружающей среде, в соответствии с законодательством Российской Федерации.

ОБ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ БИОРАЗНООБРАЗИЯ ПОПУЛЯЦИЙ КРАСНОКНИЖНЫХ ВИДОВ ЖИВОТНЫХ ПРИ АККЛИМАТИЗАЦИОННЫХ И РЕАККЛИМАТИЗАЦИОННЫХ РАБОТАХ (НА ПРИМЕРЕ СТЕПНОГО СУРКА)

А.В.Димитриев,

заместитель директора по научной работе государственного природного
заповедника «Присурский»

В прошлом степной сурок (байбак) был широко распространен в Центральной России, но за последние сто лет его популяции претерпели депрессию и рост поголовья. В первой половине XVIII века байбак заселял степи и лесостепи России до 55° с. ш. (Шубин и др., 1978). В XVIII – XIX веках наиболее северные поселения байбака в Поволжье близ г. Буинска (Эверсманн, 1850; Богданов, 1871). Южнее этих мест сурки в те времена водились в достаточно большом количестве.

В Поволжье в годы депрессии численности степной сурков сильно пострадал и остался всего в нескольких пунктах (Бибииков, 1989). К ним относятся: Ульяновская область (Николаевский, Новоспасский, Радищевский, Павловский, Старокулаткинский районы), Саратовская область (Хвалынский, Вольский, Базарно-Карабулакский, Воскресенский, Саратовский районы), Чувашская АССР (Батыревский район), Татарская АССР (Азнакаевский и Лениногорский районы), Башкирская АССР (Туймазинский и Бишбуглякский районы) (Бибииков, 1983).

Наиболее критическим положение было в 40-50-х годах прошлого века, но принятые меры охраны обеспечили сохранение сурков и его расселение (Зимина, Бибииков, 1978) из локальных очагов в Ульяновской, Саратовской областях и Татарии (Бибииков, 1983).

В связи с этим в 80-х годах XX века Главохотой РСФСР проводились реакклиматизационные работы (Абрахина, 1983; Дежкин, 1986; Бибииков, 1989). Сурков для расселения брали в основном в одних и тех же популяциях. Таких центров расселения (донорских центров) было немного. Например, они были в Ульяновской области (Старокулаткинский, Радищевский, Новоспасский районы), Татарской Республике (Азнакаевский район), Саратовской области (Хвалынский район). Кроме этого в Поволжье завозили сурков из Воронежской и Ростовской областей. В Ростовской области сурки для расселения отлавливались в трех соседних районах (Чертковском, Миллеровском и Верхнедонском), которые расположены в северо-западной части области (Казаков, Сидельников, 1989).

Нами была составлена карта-схема мест проведения этих работ (Абрахина и др., 1993), которая впоследствии была расширена и дополнена. Из этой карто-схемы видно, что неоднократно допускались нарушения утвержденных нормативно-правовых документов. Однако, никто за это не понес ответственность.

Общепринято, что в Поволжье обитает европейский байбак (*M.b. bobak* Müll., 1776). В 60-е годы нашего столетия В.А.Фоканов (1966) описал новый подвид, обитающий на меловых отложениях Саратовской области – приволжский байбак (*M.b. kozlovi* Fokanov, 1966), но территория, на которой он распространен, не выяснена. Фоканов В.А. (1966) выразил сомнение в том, что обитающие в Татарии сурки могут быть отнесены к восточному подвиду степного сурка. Ко всему сказанному необходимо добавить, что по данным некоторых авторов (Димитриев, 1997) в левобережье Волги по степной зоне Южного Урала и Северного Казахстана в настоящее время встречается *M. bobak schaganensis*

¹² СЗ РФ. 1996. № 28. Ст. 3348

¹³ СЗ РФ. 1998. № 39. Ст. 4857.

¹⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 3.04.96 № 390.

Bashanov, 1930), костные остатки которого датированные ранне-средним голоценом найдены были в Северном Прикаспии.

По данным Колесникова В.В., Машкина В.И. и Зарубина Б.Е. (1999) представляется правомочным деление байбака (степного сурка) на европейский и казахстанский подвиды. "К таксону *M.b. bobac* относятся харьковские, луганские, воронежские, татарские и поволжские байбаки, а оренбургские и акмолинские – к *M.b. schaganensis*". По мнению указанных авторов недостаточно обоснованно выделение подвида *M.b. kozlovi* (Фоканов, 1966).

Очевидно, река Волга служит труднопреодолимой для сурков естественной преградой. По ее правому и левому берегам должны обитать разные географические популяции, а, может быть, и разные подвиды байбака. По некоторым материалам (Колесников и др., 1996) выделение приволжского подвида степного сурка спорно. По другим – еще до сих пор четко не определены границы распространения трех подвигов байбака и существует путаница во взглядах на систематику этих подвигов (Румянцев, 1997). В этом направлении требуются дополнительные исследования.

При проведении реакклиматизационных работ допускались случаи смешения генофонда степного сурка левобережных популяций с правобережными, в результате которого нарушена чистота и биологическое разнообразие генофонда реликтовых поселений. Конкретные факты нарушения чистоты генофонда видны из карто-схемы проведенных реакклиматизационных и акклиматизационных работ в Среднем Поволжье (см. карто-схему). Конечно, никто за эти нарушения не ответил. Хотя нарушены в малом многие положения инструкций Главохоты РСФСР (Главохоты России, Департамента охотничьего хозяйства Минсельхозпрода России), а в большом – международная Конвенция о биологическом разнообразии.

В связи с вышеизложенным необходимо:

- наладить строгий научный контроль за состоянием популяций сурков расселенных с нарушением "генетической чистоты" биоразнообразия;
- не допускать нарушение установленных научных рекомендаций;
- в будущем расселение проводить только после экологической экспертизы намеченных проектов;
- установить конкретную ответственность за нарушение биологического разнообразия природных популяций животных.

Литература:

Абрахина И.Б. Восстановление колоний байбака в Ульяновской области // Охрана, рациональное использование и экология сурков. Материалы Всесоюзного совещания. М. 1983. С. 5-9.

Бибииков Д.И. Байбак европейский. *Marmota bobac bobac*, Muller, 1776 // Красная книга РСФСР. М.: Россельхозиздат. 1983. С. 29-30.

Бибииков Д.И. Сурки. М.: Агропромиздат. 1989. 255 с.

Богданов М.Н. Птицы и звери черноземной полосы Поволжья и долины средней и нижней Волги // Тр. Общ-ва естествоиспытателей при Казанском университете. 1871. Т. 1. Отд. 1. 226 с.

Дёжкин А.В. Охрана и восстановление численности байбака в РСФСР // IV съезд ВТО. Тез. докл. Т.3. М. 1986 С.193-194.

Дёжкин А.В., Тихонов А.А. Методические рекомендации по расселению степного сурка в РСФСР. М. 1987. 14 с.

Зимина Р.П., Бибииков Д.И. Сохранить байбака на Русской равнине. // Охота и охотничье хозяйство. 1978. № 12. С.14-16.

Инструкция о порядке планирования и проведения мероприятий по расселению охотничьих животных на территории РСФСР // Сборник нормативных материалов по охотничьему хозяйству. М. 1984. С. 130-136.

Колесников В.В., Машкин В.И., Зарубин Б.Е. К вопросу о подвидах *Marmota bobac* // VI съезд Териологического общества. Тезисы докладов. Москва, 13-16 апреля 1999. М. 1999. С. 123.

Методические указания по проведению Всесоюзных учетов сурков и слежение за состоянием их численности. М. 1983. 13 с.

Румянцев В.Ю. К вопросу о структуре ареала байбака // Сурки Голарктики как фактор биоразнообразия. Тезисы докладов III Международной конференции по суркам (Россия, Чебоксары, 25-30 августа 1997 г.). М.: Изд-во АБФ. 1997. С.83-84.

Фоканов В.А. Новый подвид сурка – байбака и замечания о географической изменчивости *Marmota bobac* Müll. // Зоологический журнал. 1966. Т.45, вып. 12. С.1862-1866.

Шубин И.Г., Абеленцев В.И., Семихатова С.Н. Байбак // Сурки: Распространение и экология. М.: Наука, 1978. С.10-39.

Эверсмани Э. А. Естественная история Оренбургского края. Часть 2. Естественная история млекопитающих животных Оренбургского края, их образ жизни, способы ловли и отношение к промышленности. Казань, 1850. 294 с.

ОБЗОР НОРМАТИВНЫХ АКТОВ ПО ОХРАНЕ СТЕПНЫХ СУРКОВ В ПОВОЛЖЬЕ

А.В.Димитриев,

заместитель директора по научной работе государственного природного заповедника «Присурский»

Под действие СИТЕС (Ильяшенко, Ильяшенко, 1998) попадают *Marmota caudata* (из Индии), *M. himalayana* (из Индии), но рассматриваемый нами степной сурок в этот список не вошел.

После исключения степных сурков из Красной книги России их охранный статус понизился, но многие регионы предприняли усилия, чтобы включить их в свои региональные списки редких и исчезающих растений и животных или в Красные книги. Таковыми являются: Республика Татарстан (Красная книга..., 1995); Пензенская область (Список редких..., 1999; Ильин и др., 1999) – степной сурок отнесен в III категорию редкости (редкие животные, которые имеют малую численность, распространены на ограниченной территории и могут исчезнуть при неблагоприятном изменении среды обитания); Мордовская Республика (Альба, Вечканов, 1992); Удмуртская Республика (Редкие и исчезающие..., 1988 - сурок в этом издании не был включен в эту книгу, но в следующем - планируется); Оренбургская область (Красная книга..., 1998), Саратовская область (Доклад о состоянии..., 1999), Нижегородская область (распоряжение Администрации области № 574-р от 13.05.97 г. «О Красной книге Нижегородской области»; Состояние окружающей..., 2000).

По Республике Татарстан планируется переиздание Красной книги. В новом издании этой книги степного сурка отдельные охотпользователи хотят исключить (по сообщению центрального телевидения - июль 2001 г.).

В «Список редких и исчезающих видов диких животных Республики Марий Эл» утвержденного постановлением Правительства Республики Ма-

рий Эл от 24.08.93 г. № 297 (Сборник нормативно-правовых..., 1996) степной сурок не был включен, т.к. их выпуск был осуществлен только в августе 1993 года. Надеемся, что при корректировке этого списка степной сурок должен в него попасть. В «Таксах для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный юридическими и физическими лицами незаконным добыванием или уничтожением животных, занесенных в Красные книги Российской Федерации и Марий Эл», которые утверждены постановлением Правительства Республики Марий Эл от 09.08.1994 г. № 255, за уничтожение 1 экземпляра европейского байбака взыскивается 20 кратный размер минимальной месячной оплаты труда в Российской Федерации (Сборник нормативно-правовых..., 1996). Из анализа нормативно-правовой базы Республики Марий Эл видно, что степной сурок на территории этой республики защищен юридически и на практике (организован специальный заказник, в последние годы его площадь увеличена в 3 раза, за уничтожение зверьков налагается штраф и взыскивается ущерб в 20 кратной размер минимальной месячной оплаты труда в Российской Федерации).

Согласно Устава Нижегородской области (Экологическое законодательство..., 1998) особой охране подлежат государственные природные заповедники, природные заказники, памятники природы, редкие или находящиеся под угрозой исчезновения виды растений и животных и места их обитания, образующие природно-заповедный фонд области. Изъятие природно-заповедного фонда запрещено. Эти основополагающие положения способствуют охране сурков в памятниках природы Нижегородской области.

Согласно закону Нижегородской области «Об особо охраняемых природных территориях» (Экологическое законодательство..., 1998) особым разделом выделены территории, представляющие особую ценность для сохранения объектов животного и растительного мира, внесенных в Красную книгу Нижегородской области (критические местообитания для организмов, занесенных в Красную книгу Нижегородской области). Такие территории выделяются в соответствии с Положением о Красной книге Нижегородской области и Приложением 3 к Красной книге Нижегородской области. Присвоение территории статуса предоставляющей особую ценность для сохранения объектов растительного и животного мира, внесенных в Красную книгу Нижегородской области, производится без изъятия у пользователей, владельцев и собственников земельных участков. И что особо ценно в этом законе - это то, что запрещение или ограничение хозяйственной деятельности на вновь выявленных территориях, предоставляющих особую ценность для сохранения объектов животного и растительного мира, внесенных в Красную книгу Нижегородской области, вводится предписанием Нижегородгоскомэкологии по инициативе любых заинтересованных организаций и граждан на основании акта обследования территории организацией-куратором, научным консультантом или экспертом Красной книги Нижегородской области на период до официального присвоения территории данного статуса. Эти положения имеют немаловажное значение в охране сурковых колоний в Нижегородской области, о чем свидетельствуют данные о росте поголовья сурков на территории области.

В Перечень редких и исчезающих видов животных, растений и грибов Кировской области для внесения в Красную книгу Кировской области степной сурок не включен (О состоянии..., 2000).

В Волгоградской области на редких малочисленных и особо ценных охотничье-промысловых животных охота запрещена. К ним относится степной сурок (Кубанцев, 1984).

В Красную книгу Среднего Урала, куда вошли Свердловская и Пермская области (1996) степной сурок не включен.

В связи со стабилизацией численности степного сурка в Саратовской области обсуждается проблема выведения из числа «краснокнижных видов» (Доклад о состоянии..., 1999). Для решения этого вопроса постановлением Губернатора области от 22.01.99 г. № 17 утвержден новый состав Межведомственной комиссии по Красной книге редких и исчезающих видов растений и животных Саратовской области, координация этой работы возложена на Госкомэкологии области.

Из приведенного обзора региональных нормативно-правовых актов по охране степных сурков видно, что не все регионы активно стали охранять сурков после их исключения из Красной книги России.

Литература:

Альба Л.Д., Вечканов В.С. Редкие и исчезающие позвоночные животные Мордовии: Учебное пособие. Саранск: Изд-во Мордовского университета. 1992. 85 с.

Доклад о состоянии окружающей природной среды Саратовской области в 1998 году. Ответственный за выпуск Красильникова С.Ю. Саратов. 1999. 152 с.

Ильин В.Ю., Фролов В.В., Быстракова Н.В., Гурылаева Г.М., Ермаков О.А., Золина Н.Ф., Курмаева Н.М., Левин Б.А., Логунова И.Ю., Муравьев И.В., Титов С.В. Позвоночные животные - кандидаты в Красную книгу Пензенской области // Международная научная конференция "Изучение и охрана биологического разнообразия природных ландшафтов Русской равнины". Посвящена 80-летию Пензенского заповедника. Сборник материалов. 18-19 мая 1999. Пенза. 1999. С.197-202.

Ильяшенко В.Ю., Ильяшенко Е.И. Список животных и растений, подпадающих под действие СИТЕС. М. 1998. 184 с.

Красная книга Республики Татарстан. Животные, тасения, грибы. Казань: Издательство "Природа", Издатель ТОО "СТАР". 1995.

Красная книга России: правовые акты. Официальное издание / Авторы-составители В.Ю. Илюшенко, Е.И. Илюшенко. М. 2000. 143 с.

Красная книга Среднего Урала. Свердловская и Пермская области. Редкие и находящиеся под угрозой исчезновения виды животных и растений / Под ред. В.Н.Большакова и П.Л.Горчаковского. Екатеринбург: Изд-во Уральского университета. 1996. 279 с.

Кубанцев Б.С. Млекопитающие севера Нижнего Поволжья, их охрана, изучение в школе и педвузе. Учебное пособие. Волгоград. 1984. 64 с.

О состоянии окружающей природной среды Кировской области в 1999 году. Региональный доклад / Отв. ред. Н.А.Бурков. Киров. 2000. 168 с.

Распоряжение Администрации Нижегородской области. № 574-р от 13.05.97 г. "О Красной книге Нижегородской области".

Редкие и исчезающие растения и животные Удмуртии. Ижевск: Удмуртия. 1988. 144 с.

Сборник нормативно-правовых актов в области охраны окружающей природной среды. Часть III. Йошкар-Ола. 1996. 120 с.

Состояние окружающей среды и природных ресурсов Нижегородской области в 1999 году. Ежегодный доклад. Н.Новгород. 2000. 225 с.

Экологическое законодательство Нижегородской области. Сборник законодательных актов (с комментариями). Автор-составитель В.А.Кругликов. Под ред. д.э.н. А.Н. Косарикова. Нижний Новгород: Нижегородский гуманитарный центр. 1998. 63 с.

СТРАТЕГИЯ И ПЛАН ДЕЙСТВИЙ ПО СОХРАНЕНИЮ БИОРАЗНООБРАЗИЯ НИЖЕГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ

А.И.Бакка

Лаборатория охраны биоразнообразия
при экологическом центре «Дронт»

В результате произошедших за последние 10 лет в России кардинальных политических и экономических перемен, централизованная система охраны биологического разнообразия, сложившаяся и функционировавшая в условиях тоталитарного режима, практически прекратила действовать. Становление же новой системы в силу экономических трудностей и постоянных политических катаклизмов в центральных органах власти идет крайне медленно, и катастрофически отстает от происходящих в стране перемен. В результате постоянного дефицита бюджета и применяемой практики финансирования природоохранных работ по остаточному принципу, централизованное управление и финансирование деятельности по охране биоразнообразия в регионах практически прекращено.

В сложившейся обстановке ряд наиболее прогрессивных субъектов Российской Федерации (в первую очередь - доноров федерального бюджета) пытаются самостоятельно найти пути решения проблем сохранения биологического разнообразия. Одной из наиболее продвинутых в этом плане оказалась Нижегородская область, в которой уже сейчас сложились оптимальные предпосылки для создания и обеспечения функционирования региональной системы управления охраной живой природы. Именно поэтому, когда в ходе подготовки и реализации на территории Российской Федерации проекта Глобального Экологического Фонда "Сохранение биоразнообразия", в составе его стратегического компонента зашла речь о необходимости разработки модели региональной стратегии сохранения биоразнообразия, в качестве модельного региона была выбрана именно Нижегородская область. Это обусловлено, с одной стороны, типичностью стоящих в этом регионе экологических и социальных проблем, а с другой стороны, разнообразием и уникальностью природных комплексов и сложившейся оптимальной ситуацией в деятельности экологических структур области, как государственных, так и неправительственных.

Выбор исполнителя задания на разработку региональной модели стратегии был проведен на конкурсной основе; по результатам конкурса эта работа была поручена лаборатории охраны биоразнообразия при экологическом центре "Дронт". Несмотря на то, что стратегия разрабатывается неправительственной организацией, в эту работу вовлечены очень многие партнеры, среди которых как властные структуры, так и госконтрольные органы и научные учреждения. В целом разработка стратегии проходит под эгидой областной администрации: в начале реализации проекта было подписано специальное распоряжение Губернатора области (от 13.08.98 № 1273-р), посвященное данному вопросу, опреде-

лен головной исполнитель и курирующая структура внутри самой администрации - Департамент по охране природы и управлению природопользованием.

В основу разработки стратегии был положен детальный анализ современного состояния биоразнообразия и его динамики за последнее столетие. Мы во многом сознательно (хотя во многом и из-за недостатка времени, отведенного на реализацию проекта) исключили из плана работ проведение специальных дополнительных полевых исследований, посвященных изучению состояния биоразнообразия. Анализ опирался на уже опубликованные в литературе данные исследований живой природы, которые когда-либо проводились на территории области, более чем двадцатилетние материалы полевых исследований участников рабочей группы проекта, фондовые материалы зоологических коллекций и гербариев крупнейших научных центров страны и области, материалы лесоустройства, землеустройства, охотустройства, архивов торфразведки, документации на существующие и находящиеся в стадии проектирования ООПТ и т.п. Конечно, по целому ряду групп живых организмов вследствие их малой изученности достаточно трудно было оценить состояние и тенденции динамики биоразнообразия. Тем не менее, на примере позвоночных животных, высших сосудистых растений, основных типов природных сообществ были выявлены основные закономерности и получена достаточно реальная картина, которая, кстати, помимо собственно состояния биоразнообразия отражает и степень его изученности.

В ходе анализа было проведено зонирование территории Нижегородской области и выделено 5 основных природно-территориальных комплексов, различающихся по своим физико-географическим и природно-зональным особенностям, характеру освоения и современного ведения хозяйства, современному состоянию живой природы; при этом в расчет брался также фактор географической изоляции за счет крупных естественных преград (рек). В последующем это зонирование легло в основу стратегического планирования мероприятий по охране биоразнообразия.

Результаты анализа были доложены на специальном семинаре-совещании с участием представителей всех заинтересованных организаций. По результатам обсуждения был выработан комплекс основных принципов и приоритетов в сфере сохранения биоразнообразия Нижегородской области. Зная приоритеты, мы могли приступить к следующему этапу работы: анализу и оценке существующей в области нормативно-правовой базы и системы управления в сфере охраны биоразнообразия на предмет их соответствия выбранным принципам и приоритетам. Данный анализ проводился с широким привлечением к нему представителей органов государственной представительной и исполнительной власти. Рекомендации по совершенствованию правовой базы и системы управления составили соответствующие разделы стратегии.

Особенно важным был для нас этап формулирования конкретных положений стратегии - целей, задач, механизмов реализации, критериев оценки ее эффективности, на котором мы постарались организовать максимально широкое обсуждение данной проблемы. Был проведен круглый стол, посвященный стратегии, который проходил в рамках 10-й Международной конференции "Дни Волги - 99", благодаря чему в нем приняли участие не только нижегородцы, но и наши коллеги из других регионов. Мы постарались, письменно либо устно, собрать замечания и предложения к стратегии со всех заинтересованных организаций. В результате совместной работы многих специалистов появился текст стратегии.

После первичного согласования текста стратегии с заинтересованными организациями началась работа по составлению Плана действий - конкретного перечня мероприятий, с ориентировочными сроками их выполнения, предполагаемыми исполнителями, объемами и источниками финансирования, направленных на реализацию положений стратегии. Была создана рабочая группа под руководством директора Департамента по охране природы и управлению природопользованием областной администрации Н.Г.Соколова, в которую вошли специалисты ряда государственных природоохранных организаций нашей области, ведущие ученые-биологи, представители общественных организаций. Запросы о предоставлении предложений в План действий были разосланы всем заинтересованным организациям, в администрации всех районов области. В общей сложности к нам поступило около 300 предложений. Разумеется, ряд из них рабочей группой пришлось отклонить, что-то - объединить, что-то - дополнить. В итоге был разработан План действий, рассчитанный на 5 лет и включающий 137 мероприятий, сгруппированных в 5 основных разделов.

Как и следовало ожидать, наиболее сложным оказался этап утверждения Стратегии и Плана действий, превращения их в официальные нормативные документы. По нашему изначальному замыслу, Стратегия должна была быть утверждена Законодательным Собранием области, как документ, определяющий долгосрочную политику в обширной и важной сфере, а План действий - Администрацией области. Однако, долгие месяцы переговоров с юридической службой Законодательного Собрания привели лишь к тому, что мы получили заключение примерно следующего содержания: "Законодательное собрание может принять закон или постановление, а также утвердить программу. То, что вами представлено - ни то, ни другие, ни третье. Поэтому стратегию мы ни рассматривать, ни тем более утверждать не можем". Попытки "уговорить" областных законодателей принять постановление об утверждении стратегии ни к чему не привели: Уставом области, оказывается, стратегии не предусмотрены.

Нам представлялось особенно важным, чтобы стратегия и план действий по сохранению биоразнообразия были утверждены на областном уровне в качестве нормативных документов. Только в этом случае мы будем уверены в том, что у стратегии есть шанс быть воплощенной в конкретные действия, а не остаться только на бумаге. Только в этом случае есть надежда, что в дальнейшем появятся реальные нормативные и экономические механизмы, управленческие структуры, образовательные и социальные программы, которые позволят реализовать выбранные приоритеты.

В результате и Стратегия, и План действий были представлены на рассмотрение Губернатора области. После достаточно долгих согласований в структурах областной администрации оба этих документа были утверждены и 20 декабря 2000 года вступили в законную силу.

В 2001 году началась реализация мероприятий Плана действий. В смете областного экологического фонда на 2001 год предусмотрено более 3 млн. рублей отдельной строкой на реализацию этих мероприятий. Ряд особо важных, приоритетных проектов поддерживается проектом ГЭФ: различные организации в Нижегородской области получили малые гранты на общую сумму свыше 100 тысяч долларов США. В настоящее время в нашей области создается Координационный совет по сохранению биоразнообразия.

И, наконец, в заключение, несколько слов о том, почему изначально ставился вопрос о реализации модельного проекта. Главной задачей проекта является не только (и не столько) собственно разработка стратегии для одного

отдельно взятого региона (хотя для Нижегородской области этот результат весьма немаловажен). В ходе проекта ставилась цель выработать общие принципы, методические подходы, методологию, инструменты подобной деятельности, пригодные для использования в других субъектах федерации. Мы очень рады тому, что Проект ГЭФ "Сохранение биоразнообразия" не остановился только лишь на разработке Нижегородской областной стратегии; выработанный в ходе реализации модельного проекта опыт уже внедряется и далее будет широко внедряться в других регионах страны. Быть может, выработанные нами документы и далеки от совершенства, однако разработка и широкое внедрение региональной модели сохранения биоразнообразия позволит дать субъектам федерации, заинтересованным в решении проблем сохранения живой природы и оптимизации взаимоотношений человека и природы, эффективный механизм планирования и координации внутрирегиональной и межрегиональной деятельности в этой сфере.

ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗАПОВЕДНИКОВ ЗА СОХРАННОСТЬ ЗАПОВЕДНЫХ ОБЪЕКТОВ

А.И.Рыжиков

Темниковский сельскохозяйственный колледж Республики Мордовия,
кандидат экономических наук

Пожалуй, впервые в мировой практике заповедного дела мной поднимается вопрос об ответственности заповедников за сохранность вверенных им объектов живой и неживой природы на их территориях [1, 2, 3].

Примеров исчезновения объектов на территории советских и российских заповедников можно привести много. На территории Кавказского заповедника в 1924 году леопард считался обычным зверем, но уже в 1948 году его там не стало. Как только организовался заповедник "Тигровая балка", созданный для сохранения туранского тигра, тигры начали исчезать на его территории и еще долго сохранялись на сопредельных незаповедных территориях. В 1972 году видели последним след туранского тигра. Он исчез на планете Земля. Еще в 1948 году в Бадхызском заповеднике можно было увидеть охотящихся гепардов, но к 80-м годам XX века гепард исчез в заповеднике и только далеко на северо-западе, на плато Усть-Урт, он сохранился до 90-х годов XX века (хотя это только опросные данные).

В 2001 году на территории Мордовского госзаповедника исчезло стадо зубров. Куда оно девалось работники заповедника не знают. То ли ушло за пределы заповедника, то ли браконьеры уничтожили его на территории самого заповедника. Примеры можно было бы продолжить до бесконечности. И это касается не только наших заповедников, но и заповедников других стран мира, африканских, стран юго-восточной Азии, американских.

Общим является и то, что ни в одной стране мира никогда заповедник, как организация, юридически не нес ответственности за то, что не смог сберечь имущество доверенное ему для сохранения государством. Получается парадокс. За скот на ферме обязательно кто-то отвечает согласно трудового или гражданского права, а то и уголовного, но вот за бесценные заповедные объекты сотрудники заповедника не несут никакой ответственности, хотя эти объекты являются не только государственным достоянием, но и всенародным, мировым.

Пора вводить в гражданский, уголовный, административный кодексы соот-

ветствующие статьи, по которым можно было бы привлекать заповедники, как организации, к ответственности за несохранённые заповедные объекты.

По-видимому, нужны статьи в соответствующих кодексах об ответственности за неверно составленные проекты заповедников, т.к. многие беды заповедников идут именно по причине халатного составления их проектов.

Так что в правовом отношении заповедное дело является пока что белым пятном.

Литература:

1. Рыжиков А.И. Эффективно ли действующее законодательство о заповедниках? // Советское государство и право. - 1989. - № 2.
2. Рыжиков А. Похищение из "Красной книги". // Свет. - 1990. - № 4.
3. Рыжиков А.И. Юридическая ответственность заповедников за сохранность биологических объектов на вверенной им территории. // Тез. докл. международного совещания "Заповедное дело в новых социально-экономических условиях". 24-26 января 1995 г. - СПб., 1995.

РАЗДЕЛ 6. ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ РЫБОЛОВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

ПРАВОВАЯ НЕУРЕГУЛИРОВАННОСТЬ РЫБОЛОВСТВА В ЧУВАШИИ

А.Н.Щеколовкин,

Государственный природный заповедник «Присурский»,
аспирант Института законодательства
и сравнительного правоведения при Правительстве РФ

Действующими Правилами любительского и спортивного рыболовства на водоемах Чувашской Республики установлено, что «в водоемах и на участках водоемов, где любительское и спортивное рыболовство организуется обществами охотников и рыболовов, лов рыбы разрешается только членам этих обществ» (ч.2 ст. 1). Правила утверждены бассейновым управлением «Средне-волжрыбвод» Госкомрыболовства РФ 14 апреля 1997 г. и Минэкологии Чувашской Республики 8 апреля 1997 г.

В связи с указанным ограничением права граждан на использование объектов животного мира, к которому, без сомнения, относятся рыбные ресурсы, возникает ряд вопросов о правомерности этого ограничения.

Согласно установленному постановлением Правительства РФ от 18.07.96 г. N 852 "О правилах, сроках и перечнях разрешенных к применению орудий и способов добывания объектов животного мира" порядку «органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации утверждают правила, сроки и перечни разрешенных к применению орудий и способов добывания объектов животного мира... по представлению соответствующих территориальных (бассейновых) подразделений федеральных специально уполномоченных государственных органов по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания, согласованному с: Министерством сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации, Комитетом Российской Федерации по рыболовству и Министерством охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации, - в отношении объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты и рыболовства». Следовательно, действующие Правила любительского и спортивного рыболовства на водоемах Чу-

вашской Республики, определяющие сроки и перечень разрешенных к применению орудий и способов добывания рыбы, *утверждены с нарушением установленного Правительством Российской Федерации порядка.*

Из ч.1 ст.10 Федерального закона «О животном мире» (1995) следует, что «граждане и юридические лица, включая общественные объединения и религиозные организации, участвуют в охране и использовании животного мира... в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации». Под использованием животного мира в законе понимается «использование объектов животного мира - изучение, *добывание* (прим.: курсив-мой) объектов животного мира или получение иными способами пользы от указанных объектов для удовлетворения материальных или духовных потребностей человека с изъятием их из среды обитания или без такового». Очевидно, что «лов рыбы» гражданами, являющийся добыванием объектов животного мира с изъятием их из среды обитания, должен осуществляться в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации. «Законодательство Российской Федерации в области охраны и использования животного мира и среды его обитания основывается на положениях Конституции Российской Федерации, федеральных законов об охране окружающей природной среды и *состоит из* (прим.: курсив-мой) настоящего Федерального закона, принимаемых в соответствии с ним законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации об охране и использовании животного мира» (ч.1 ст.3 ФЗ «О животном мире»). Согласно действующим Правилам любительского и спортивного рыболовства на водоемах Чувашской Республики (далее в тексте - Правила) «любительский и спортивный лов рыбы, добыча других водных животных и растений для личного потребления разрешается всем гражданам бесплатно во всех водоемах за исключением заповедников, рыбопитомников, прудовых и других культурных товарных рыбных хозяйств с соблюдением установленных Правил охраны рыбных запасов, а также правил водопользования» (ч. 1 ст.1). При этом следует учесть любопытный факт: Правила, предоставляющие *всем гражданам право бесплатно ловить рыбу во всех водоемах* Чувашии, за исключением заповедников, рыбопитомников, прудовых и других культурных товарных рыбных хозяйств, а также водоемов и участков водоемов, где любительское и спортивное рыболовство организуется обществами охотников и рыболовов, утверждались при наличии действующего и не отмененного до настоящего времени постановления Совета Министров Чувашской АССР от 30.04.80 г. № 336. Пункт 6 этого постановления устанавливал следующее: «В целях дальнейшего упорядочения спортивного и любительского рыболовства закрепить за Чувашским республиканским обществом охотников и рыболовов *все* (прим.: курсив - мой) естественные водоемы республики, за исключением рыболовных тоней, участков водоемов, озер, где производится промысловая добыча рыбы Чебоксарским рыбокомбинатом.»¹⁵ После вступления в силу данного постановления Совета Мини-

¹⁵ В настоящее время, в связи с изменившимися условиями хозяйствования, идет перманентный процесс реорганизации ОАО «Чебоксарский рыбокомбинат». В результате могут возникнуть совсем иные юридические лица, а «Чебоксарский рыбокомбинат» вообще прекратит свое существование. Правопреемник может лишиться значительного количества «рыболовных тоней, участков водоемов, озер, где производится промысловая добыча рыбы «Чебоксарским рыбокомбинатом». Получается, что в этом случае практически все естественные водоемы республики будут автоматически «закреплены» за «Чувашохотрыболовсоюзом».

стров ЧАССР на основании требований действующих в тот период «Правил любительского и спортивного рыболовства в водоемах Чувашской АССР», аналогичных ч.2 ст.1 Правил нынешних¹⁶, инспекция рыбоохраны принялась активно штрафовать граждан, вся вина которых заключалась в том, что, находясь на берегу или на льду с удочкой, они не являются членами Чувашского республиканского общества охотников и рыболовов - «Чувашохотрыболовсоюза». Суровые меры советского государства возымели действие: в течение 1980-1981 г.г. численность членов-рыболовов «Чувашохотрыболовсоюза» возросла с 200 человек до 25000, казна общественной организации (находившейся в тот период под тотальным контролем государства, в отличие от нынешнего положения) пополнилась за счет вступительных и ежегодных членских взносов огромными, по тем временам, суммами.

Однако, возникает вопрос: что понимать под «закреплением» за «Чувашохотрыболовсоюзом» всех водоемов республики? В рассматриваемом постановлении указано, что «закрепление» производится «в целях дальнейшего упорядочения спортивного и любительского рыболовства», в то время, как в Правилах речь идет о «водоемах и участках водоемов, где любительское и спортивное рыболовство *организуется*» (прим.: курсив - мой) обществами охотников и рыболовов...» Что же, в таком случае, следует понимать под организацией любительского и спортивного рыболовства? Ответ на этот вопрос может дать приказ Роскомрыболовства от 15.07.96 г. N 144, которым для 21 субъекта Российской Федерации утверждены Перечни видов деятельности по организации спортивного и любительского рыболовства и видов водных биоресурсов, подлежащих лицензированию. Этот приказ издан в соответствии с «Положением о лицензировании деятельности по организации спортивного и любительского лова ценных видов рыб, водных животных и растений», утвержденным постановлением Правительства РФ от 26.09.95 г. N 968.

Вот исчерпывающий Перечень видов деятельности, подлежащих лицензированию:

1. Организация соревнований по спортивному рыболовству, в том числе по подводной охоте без использования автономных дыхательных средств.
2. Организация спортивного и любительского лова рыбы по разовым разрешениям в весенний период, в том числе на лососевых реках.
- Орудия лова, места и сроки лова согласовываются с органами рыбоохраны.
3. Организация любительского лова раков.
4. Организация добычи различных видов наживки для спортивного и любительского рыболовства (живцы, мотыль, трубочник, гаммарус).
5. Организация культурных хозяйств спортивного и любительского рыболовства, включая:

¹⁶ Идея о том, что «в водоемах и на участках водоемов, где любительское и спортивное рыболовство организуется обществами охотников и рыболовов, лов рыбы разрешается членам этих обществ» впервые была изложена в Положении об охране рыбных запасов и о регулировании рыболовства в водоемах СССР, утвержденном постановлением Совета Министров СССР от 15.09.58 г. №1045. В дальнейшем она дословно была перенесена в Положение о любительском и спортивном рыболовстве, утвержденном приказом Минрыбхоза СССР от 07.04.82 г. №139, и в типовые Правила любительского и спортивного рыболовства, утвержденные тем же Минрыбхозом СССР.

зарыбление водоемов с последующим предоставлением их для платного любительского рыболовства. (Перечень видов рыб, водоемов и масштабы зарыбления согласовываются с органами рыбоохраны);

прокат лодок, любительских орудий лова;

предоставление услуг (ночлег, стоянка автотранспорта и пр.).

6. Организация рыболовного туризма.

Следует уточнить, что действие этого приказа не распространяется на Чувашскую Республику, а в постановлении Правительства РФ, как, впрочем, и в приказе Роскомрыболовства, речь идет о лицензировании вида деятельности и не более того. То есть получение лицензии на организацию любительского и спортивного рыболовства не наделяет лицензиата правом исключительности в этом виде деятельности на той или иной территории (акватории). «Чувашохотрыболовсоюз» до настоящего времени подобной лицензии не имеет. Более того, по мнению Центрального правления ассоциации «Росохотрыболовсоюз» само лицензирование этой деятельности является нецелесообразным, а Положение о лицензировании следует отменить, «как противоречащее Гражданскому Кодексу РФ (ст.49 п.1) и ущемляющее интересы обществ охотников и рыболовов». ¹⁷ Обратившись с этим предложением в Правительство РФ, Центральное правление ассоциации «Росохотрыболовсоюз» получило следующее заключение Государственного комитета РФ по антимонопольной политике: «С целью упорядочения правовых основ лицензирования Комитет считает целесообразным учесть предложения Росохотрыболовсоюза об исключении организации спортивного и любительского лова ценных видов рыб, водных животных и растений из перечня видов деятельности, подлежащих лицензированию, при доработке проекта Федерального Закона "О лицензировании отдельных видов деятельности"». ¹⁸ Министерство финансов, рассмотрев этот вопрос по поручению Правительства РФ, пришло к следующему выводу: «Федеральным законом от 24.04.95 г. N 52-ФЗ "О животном мире" установлено, что лицензированию подлежит предоставление животного мира на территории Российской Федерации в пользование юридическим и физическим лицам, связанное с изъятием животного мира из среды обитания. К таким видам пользования, в соответствии с данным Федеральным Законом, в частности, относится рыболовство.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.09.95 г. N 965 "Об утверждении положения о лицензировании деятельности по организации спортивного и любительского лова ценных видов рыб, водных животных и растений" предусмотрено лицензирование *только деятельности* (прим.: курсив - мой) юридических и физических лиц, связанной с организацией спортивного и любительского рыболовства, что не может приравниваться к непосредственному пользованию животным миром в порядке, определенном вышеуказанным Федеральным законом....

При этом, предложение Центрального правления "Росохотрыболовсоюз" об исключении деятельности по организации спортивного и любительского рыболовства из перечня видов деятельности, подлежащих лицензированию, пре-

¹⁷ Из письма Центрального правления ассоциации "Росохотрыболовсоюз" от 23 сентября 1996 г. N 2-2/870кс председателям правлений республиканских, краевых, областных обществ охотников и рыболовов

¹⁸ Из письма ГКАП РФ от 17 ноября 1995 г. N ЮХ/4877 в Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации

дусмотренных в готовящемся проекте Федерального закона "О лицензировании", по нашему мнению, является целесообразным». ¹⁹

Ответ на вопрос: «Что же такое – организация любительского и спортивного рыболовства?» – может быть отчасти найден в Положении о любительском и спортивном рыболовстве (утвержденном приказом Минрыбхоза СССР 07.04.82 г. №139), где в п.22 указаны обязанности обществ охотников и рыболовов, «которые используют водоемы или их участки для организации любительского и спортивного лова рыбы...». Однако принципы данного Положения настолько противоречат принципам ныне действующего законодательства, что просто не понятно, почему этим нормативным актом до настоящего времени руководствуются органы рыбоохраны, принимая решения о предоставлении в пользование водных биоресурсов или водоемов.

Действующим законодательством принцип экстерриториальности пользователей животным миром установлен лишь для юридических лиц, получивших в установленном порядке лицензии на долгосрочное пользование животным миром. Лицензиаты, в соответствии с положениями Федерального закона «О животном мире» (ч.ч. 5 и 7 ст. 35, ч.6 ст. 37, ч.1 ст.40) и Гражданским кодексом РФ (ст.305), получают исключительное право пользования животным миром на предоставленных им территориях или акваториях. Порядок предоставления территорий (акваторий) установлен законом, а решение о предоставлении (а вовсе не о «закреплении») водоемов принимает орган исполнительной власти субъекта РФ, на территории которого расположена предоставляемая территория (акватория). Но прежде – должен быть объявлен и проведен конкурс на предоставление в пользование объектов животного мира, обитающих на запрашиваемой территории (акватории), а конкурсантами завершена предусмотренная ст.37 ФЗ «О животном мире» процедура согласований.

Статьей 38 этого закона установлено, что «долгосрочная лицензия на пользование животным миром в зависимости от вида пользования должна содержать: разрешенные виды пользования животным миром...» Очевидно, что в данном случае рассматривается вид пользования, определенный в законе как «рыболовство, включая добычу водных беспозвоночных...» Из текста ст. 42 «Рыболовство» следует, что «отношения в области рыболовства и охраны водных беспозвоночных, рыб и морских млекопитающих регулируются соответствующими законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.» В настоящее время федерального закона о рыболовстве, дающего четкие определения любительского и спортивного рыболовства, промыслового (или «промышленного») рыболовства и других видов пользования водными биоресурсами попросту нет. До настоящего времени Госкомрыболовство РФ, фактически являющееся специально уполномоченным государственным органом по охране, контролю и регулированию использования водных беспозвоночных, рыб и морских млекопитающих, в лице его территориального органа – бассейнового управления «Средневожжрыбвод» – не выполняет требования ФЗ «О животном мире» в части лицензирования долгосрочного пользования водными биоресурсами. Пользователи – юридические лица, осуществляющие промысловый лов рыбы в течение последних шести лет, не име-

ют долгосрочных лицензий на пользование животным миром. Требования закона не выполняются даже несмотря на то, что постановлением Правительства РФ от 27.12.96 г. N 1574 "О порядке выдачи долгосрочных лицензий на пользование объектами животного мира" выдача долгосрочных лицензий на пользование объектами животного мира, отнесенными к объектам рыболовства, вменена Государственному комитету Российской Федерации по рыболовству в обязанность. Более того, распоряжением Правительства РФ от 22.02.2000 г. №277-р Госкомрыболовство РФ в очередной раз поручено «разработать и представить до 15 апреля 2000 г. в Правительство Российской Федерации проект порядка использования водных биологических ресурсов, включая выдачу лицензий (разрешений) на их промысел». Однако создается впечатление, что ФЗ «О животном мире» для Госкомрыболовства РФ не существует. Так как до настоящего времени Госкомрыболовство не исполняет распоряжения Правительства России и федеральные законы. В то же время, 15 мая 2001 г. вновь назначенный председатель Госкомрыболовства РФ издает приказ №137 "Об утверждении Перечня видов деятельности, относящихся к промышленному рыболовству и рыбоводству, которые подлежат лицензированию". Следует отметить, что аналогичный приказ от 1 июля 1998 г. N 414 "Об утверждении Перечня видов деятельности, относящихся к промышленному рыболовству и рыбоводству, которые подлежат лицензированию", изданный Минсельхозпродом РФ, в состав которого вошло в тот период Госкомрыболовство, был обжалован и признан Решением Верховного Суда РФ от 09 сентября 1998 г. N ГКПИ 98-439 «незаконными (недействующими) и не подлежащими применению со дня его издания».

Налицо – поразительное упорство ведомства, не желающего расставаться с лицензированием деятельности, которую оно и так обязано контролировать.

Заменителем долгосрочных лицензий на пользование животным миром для органов рыбоохраны как в Чувашии, так и в регионе, служат лицензии на промышленное рыболовство и рыбоводство, выдаваемые бассейновым управлением «Средневожжрыбвод» в соответствии с Положением о лицензировании промышленного рыболовства и рыбоводства, утвержденным постановлением Правительства РФ от 26.09.95 г. N 967. Вот первый пункт данного Положения:

«В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 24 декабря 1994 г. N 1418 "О лицензировании отдельных видов деятельности" (Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, N 1, ст.69) промышленное рыболовство и рыбоводство (за исключением товарного рыбозаведения) в Российской Федерации осуществляется юридическими лицами, а также гражданами, зарегистрированными в качестве индивидуальных предпринимателей, на основании лицензии – специального разрешения, выдаваемого Комитетом Российской Федерации по рыболовству или его бассейновыми управлениями по охране, воспроизводству рыбных запасов и регулированию рыболовства...

Лицензия является официальным документом, который разрешает осуществление указанного в нем вида деятельности в течение установленного срока, а также определяет условия его осуществления».

Несмотря на то, что ФЗ «О животном мире» вступил в действие 4 мая 1995 г., а цитируемое Положение утверждено в сентябре того же года, вопрос о выполнении требований ФЗ «О животном мире», т.е. лицензировании пользования водными биоресурсами, не закрыт Госкомрыболовством РФ вот уже более шести лет.

На этом фоне вовсе не удивительно полное отсутствие какого бы то ни

¹⁹ Из письма Минфина РФ от 15 ноября 1995 г. N 09-04-01/4 "О Законе "О животном мире" в Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации.

было интереса Правительства РФ к правовым проблемам любительского и спортивного рыболовства.

Госкомрыболовство РФ ограничилось совместным с Госкомэкологией РФ приказом от 18 мая 2000 г. N 153/381 "Об утверждении Правил рыболовства в водоемах Волжско-Камского бассейна". Положения законодательства о долгосрочной лицензии на пользование животным миром, как необходимом условии пользования (рыболовства), в этих Правилах даже не упоминаются.

Несмотря на вышеизложенное, Чувашская республиканская инспекция рыбоохраны продолжает применять административные взыскания, предусмотренные ст. 85 Кодекса об административных правонарушениях РСФСР, за нарушение требований ч.2 ст. 1 действующих Правил любительского и спортивного рыболовства на водоемах Чувашской Республики. Штрафу подвергаются не только рыболовы-любители, не состоящие в «Чувашохотрыболовсоюзе», но также и члены иных обществ охотников и рыболовов. Как, например, члены «Межрайонного общества охотников и рыболовов» (г. Чебоксары), не входящего в «Чувашохотрыболовсоюз». В результате, налицо ситуация, когда значительное количество граждан для осуществления своего права на любительский лов рыбы вынуждены вступать в «Чувашохотрыболовсоюз» и при этом платить деньги в его казну. Почему органы прокуратуры и территориальные органы Министерства юстиции РФ не реагируют на нарушение конституционного права граждан, несмотря на неоднократные обращения, в частности, Межрайонного общества охотников и рыболовов, не понятно.

Статьей 30 Конституции РФ однозначно установлено: «1. Каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется (прим.: курсив-мой). 2. Никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем». Следовательно, лишив членов Межрайонного общества охотников и рыболовов (г. Чебоксары) права на любительский лов рыбы, инспекция рыбоохраны и органы исполнительной власти Чувашской Республики, препятствуют свободе деятельности общественного объединения, созданного специально для организации и «упорядочения» любительского и спортивного рыболовства. Более того, продолжая руководствоваться по сути уже неконституционным постановлением Совета Министров ЧАССР, органы государственной власти фактически принуждают граждан (рыболовов-любителей) к вступлению в Союз обществ охотников и рыболовов Чувашской Республики - «Чувашохотрыболовсоюз».

Вопросы, порождаемые указанными правовыми проблемами, в течение последних нескольких лет неоднократно выносились на рассмотрение органов прокуратуры и Кабинета Министров Чувашии. Однако должного реагирования со стороны этих государственных органов не последовало. Нормативные правовые акты, позволяющие ущемлять законные права граждан и противоречащие федеральному законодательству, до настоящего времени не отменены и продолжают действовать.

О ЛИЦЕНЗИРОВАНИИ ПРОМЫШЛЕННОГО РЫБОЛОВСТВА

В.М. Шабалкин,

ведущий специалист Комитета природных ресурсов
по Чувашской Республике Министерства природных ресурсов
Российской Федерации (г.Чебоксары)

Статьей 34. «Виды и способы пользования животным миром» Федерального закона «О животном мире» рыболовство, включая добычу водных беспозвоночных и морских млекопитающих, отнесено к видам пользования животным миром. Статьей 37 этого же закона определен порядок выдачи долгосрочной лицензии на пользование животным миром. Закон является законом прямого действия.

Заявка для получения долгосрочной лицензии на пользование животным миром, в которой указываются сведения о заявителе, вид пользования животным миром, перечень объектов животного мира, границы и площадь территорий, необходимых для осуществления пользования заявленными для использования объектами животного мира, предполагаемый срок пользования животным миром, подается в органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

На основании заключения специально уполномоченного государственного органа по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания (в нашем случае - органы рыбоохраны), орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации принимает решение о предоставлении заявленной территории, акватории, необходимой для осуществления пользования животным миром.

При этом необходимо также согласование с владельцами водного фонда, в том числе и со специально уполномоченным государственным органом управления и использования водного фонда (в настоящее время территориальные органы Министерства природных ресурсов Российской Федерации). В согласовании указываются условия предоставления этой акватории.

Согласно указанной статьи 37 ФЗ «О животном мире» орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации и пользователи животным миром, в том числе и рыбодобывающие организации, заключают договор о предоставлении в пользование территорий, акваторий.

Постановлением Правительства РФ от 26 сентября 1995 года № 967 «Об утверждении Положения о лицензировании промышленного рыболовства и рыбодобывающего промысла» (с изменениями от 31 декабря 1995 г.) Комитету Российской Федерации по рыболовству и его бассейновым управлениям предоставлено право лицензирования деятельности в области промышленного рыболовства и рыбодобывающего промысла, что не относится к пользованию животным миром. Да и в этом случае, для получения лицензии на промышленное рыболовство как вид деятельности согласно ст. 10, п. «б» указанного постановления необходимо к заявке приложить заверенную копию решения органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации о закреплении за заявителем в установленном порядке рыбопромысловых участков, если таковые имеются.

Положение о лицензировании промышленного рыболовства было принято в соответствии с постановлением Правительства РФ от 24 декабря 1994 г. № 1418 «О лицензировании отдельных видов деятельности», в настоящее время в связи с отменой Перечня видов деятельности указанное положение не действует.

Постановлением Правительства РФ от 27 декабря 1996 г. № 1574 «О порядке выдачи долгосрочных лицензий на пользование объектами животного мира» определено, что долгосрочные лицензии на пользование объектами животного мира выдают в порядке, установленном Федеральным законом «О животном мире»: в отношении объектов животного мира, отнесенных к объектам рыболовства, - Государственный комитет Российской Федерации по рыболовству.

Правда, соответствующими Указами Президента Российской Федерации функции Госкомрыболовства РФ передавались в Минсельхозпрод РФ, позднее был снова создан Государственный Комитет Российской Федерации по рыболовству, но до сих пор Федеральный закон «О животном мире» этим ведомством и его бассейновыми управлениями не выполняется. В основном производится ссылка на то, что отсутствует порядок лицензирования пользования объектами рыболовства как объектами животного мира, хотя распоряжением Правительства РФ от 22 февраля 2000 года № 277-Р Госкомрыболовству России, Минфину России и Госкомсеверу России было предложено разработать и представить до 15.04. 2000 г. проект порядка использования водных биологических ресурсов, включая выдачу лицензий (разрешений) на их промысел.

Так, на территории Чувашской Республики в настоящее время промышленный лов рыбы осуществляют 11 рыбодобывающих предприятий, которые действуют на основании лицензии на вид деятельности «Промышленное рыболовство в части добычи рыбы...». Указанные лицензии выдаются Средневолжским бассейновым управлением по охране, воспроизводству и регулированию рыболовства без каких-либо решений органа исполнительной власти Чувашской Республики о предоставлении рыбопромысловых участков рыбохозяйственным водоемам. Фактически, в нарушение ст. ст. 34, 37 Федерального закона «О животном мире» эти лицензии на вид деятельности заменяют долгосрочные лицензии на пользование животным миром, в данном случае рыбными запасами.

Вывод. Государственным Комитетом Российской Федерации по рыболовству и его бассейновыми управлениями и, соответственно, рыбодобывающими организациями нарушается Федеральный закон «О животном мире» в части предоставления животного мира в пользование.

РАЗДЕЛ 7. ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ВОДНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

ЗЕМЛИ ВОДНОГО ФОНДА ТРЕБУЮТ ДЕТАЛЬНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ОСОБОЙ ОХРАНЫ

Д.О.Сиваков,
аспирант Института законодательства
и сравнительного правоведения при Правительстве РФ
(научный руководитель проф.И.Ф.Панкратов)

Земли, прилегающие к водоемам, служат общедоступными местами отдыха населения, они удовлетворяют разнообразные нужды водного хозяйства страны, привлекательны для дачного строительства, хотя застройка их по многим экологическим требованиям недопустима. Если правовой режим других категорий земель (сельскохозяйственных, лесного фонда, промышленности, транспорта и др.) достаточно подробно урегулирован в законодательстве, то

земли водного фонда по существу лишь названы в Земельном и Водном кодексах РФ с кратким их перечнем.

Если сравнить положения Водного и Земельного кодексов по этому вопросу, то не трудно заметить явную несогласованность в определении понятий земель водного фонда и самого водного фонда (ст.95 ЗК и ст.1 ВК). И далее, если земли, прилегающие к водоемам и занятые самими водными объектами, признаются специальным фондом, то необходимо иметь четкое определение этого фонда, как это, например, сделано в отношении земель лесного фонда. Безусловно, землеустроительные органы должны иметь четкое представление о границах названных земель, чтобы иметь возможность выделять их в натуре (на местности), учесть их количественно, классифицировать по разновидностям и отразить соответствующим образом в земельном кадастре.

Однако, законодательство страдает здесь рядом недостатков. С одной стороны, ст.95 ЗК РФ к землям водного фонда относит земли, занятые водоемами вообще (без указания какими именно), ледниками, болотами, водохозяйственными сооружениями, а также полосами отвода магистральных межхозяйственных каналов и коллекторов. С другой стороны, ст.1 Водного кодекса РФ водным фондом признает «совокупность водных объектов» в пределах территории Российской Федерации, включенных или подлежащих включению в государственный водный кадастр». Таким образом, Земельный кодекс ограничивает перечень водных объектов, не называя водотоки при определении понятия земель водного фонда. Водный же кодекс никаких ограниченных перечней водных объектов не делает, что означает включение всех земель, сопряженных с водным объектом в категорию земель водного фонда. Такое понимание категорий земель водного фонда имеет важное практическое значение, так как расширяет возможности правовой охраны названных земель от загрязнения, несанкционированной застройки и других правонарушений, ухудшающих экологическую ситуацию в стране. К тому же, ограничение земель водного фонда перечнем Земельного кодекса создает такую неопределенность статуса многих нуждающихся в особой охране площадей, которая приводит к бесхозности и безнаказанности нарушителей.

Возникает вопрос о соотношении земель водного фонда и других категорий земель. Согласно статистическим данным земли водного фонда прежде всего водопокрытые. Но есть среди них и пашни, и лесные участки. Прежде всего, это касается прибрежных площадей, а иногда и водоподстилающих земель при обмелении водоемов. Береговые защитные полосы, не будучи визуально обозначены, реально никому неподведомственны и превращаются в свалку мусора и металлолома, места мойки машин. Стоит ли удивляться теперь, что на ряде рек скопилось загрязнителей целая таблица Менделеева. В итоге во многих водоемах, в том числе в дачном Подмоскovie, запрещено и нередко реально опасно купаться.

Много общего имеют земли водного фонда и земли особо охраняемые, которые также являются самостоятельной категорией земель. Как те, так и другие выполняют водоохранные, рекреационные, оздоровительные, а также общие экологические функции (ст.89, 91, 92 ЗК). Однако Закон РФ от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»²⁰, давая перечень категорий и видов особо охраняемых природных территорий, в числе последних не называет земли водного фонда. Вместе с тем, ст.2 названного закона дозво-

²⁰ СЗ РФ. 1995. № 12. Ст.1024.

ляет Правительству РФ, органам исполнительной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления расширять указанный в ст.2 Перечень особо охраняемых территорий, в который, на наш взгляд, могли бы быть включены отдельные участки земель водного фонда - особо ценные в экологическом отношении.

К землям водного фонда и в тоже время к землям особо охраняемых природных территорий имеются основания отнести водоохранные зоны водных объектов и их прибрежные защитные полосы. Состав этих зон и полос, ширина их конкретных земельных площадей исчислена в метрах в «Положении о водоохранных зонах водных объектов и их прибрежных защитных полосах», утвержденном Постановлением Правительства РФ от 23 ноября 1996 г. № 1404²¹.

Земли водного фонда являются базовым элементом экосистемы, в частности, её биоресурсов. Это — места обитания ценных видов птиц и нерестилище промысловых рыб. Прилегающая к водным объектам полоса является зоной лесонасаждений либо лугов.

Особое внимание заслуживает такая часть земель водного фонда, как болота. Рамсарская конвенция по водно-болотным угодиям (1971 г.) рассматривает их именно как места обитания ценных видов птиц. Россия является членом этой конвенции и разделяет этот подход. Болота — еще и ценный объект по причине залегания там «торфяной подушки», распространения там реликтовой флоры. К сожалению, отрицательное на бытовом уровне отношение к болотам сочетается с продолжающимися до сих пор чрезмерным осушением болот, влекущим за собой нарушение естественного водного баланса. В советский период практиковалось превращение болот в сельскохозяйственные угодья, но плодородие этих площадей оказалось краткосрочным.

Сокращение болотных угодий оказалось еще одним печальным «триумфом» одностороннего подчинения природы человеком.

Таким образом, действующее российское законодательство и практика его применения свидетельствует о сложности правового режима земель водного фонда. Так, их правовому режиму присущи признаки и других категорий земель. Отсюда и сложности задач их правовой охраны. В подтверждение этого вывода можно сказать еще о землях водного транспорта, которые часто дублируют земли водного фонда, что усложняет их правовой режим. Так, к примеру площади гидротехнических сооружений, берегоукрепительных сооружений и насаждений считаются землями внутреннего водного транспорта, хотя их можно бы отнести к землям водного фонда, предъявляя к порядку их использования многие защитные нормы.

Какая форма собственности предпочтительна для земель водного фонда?

В принципе, они могут быть и в частной, и в муниципальной, и в государственной собственности, как федеральной, так и региональной. Однако, процесс размежевания внутри публичной (то есть нечастной) собственности пока не завершен, а превалирование частной собственности на эти земли нежелательно в силу их важной экологической функции.

В завершение необходимо отметить, что доля нарушенных земель водного фонда может увеличиться, если не принять консолидированный акт - возможно, закон - по всем водоохранным территориям, окаймляющим водные объекты.

Требуется создать регулярное наблюдение экологических контрольно-надзорных органов, ибо законопослушание не может возникнуть самопроизвольно. Слишком привлекательны земли водного фонда для правонарушителей и коррупционеров. Высокий уровень правовой дисциплины во многом будет зависеть от бдительности органов государственного контроля, эффективности их деятельности и лишь потом правопорядок становится обычным явлением.

ПРАВО ОГРАНИЧЕННОГО ПОЛЬЗОВАНИЯ ПО ВОДНОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А.А.Барышников,

аспирант Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

1. Одним из нововведений российского водного законодательства явилось право ограниченного пользования водным объектом — водный сервитут.

Водный кодекс Российской Федерации, наряду с правами собственности, аренды, краткосрочного и долгосрочного пользования водными объектами, закрепил право ограниченного пользования, установив, что последнее выступает в формах публичного и частного водных сервитутов.

Появление водных сервитутов связано с необходимостью предоставления субъектам водных отношений дополнительных прав пользования водными ресурсами.

2. Осуществление публичных водных сервитутов фактически выражается в общем водопользовании, поскольку цели, для которых эти сервитуты устанавливаются, являются по содержанию целями общего водопользования и каких-либо различий между первыми и последним не имеется.

3. В случае смерти гражданина и реорганизации юридического лица (водопользователя), права пользования которых ограничивались, или которые являлись сервитутариями, право ограниченного пользования переходит в порядке правопреемства.

5. ВК РФ (ч. 4 ст. 43) предусмотрел возможность применения к водным сервитутам общих положений о сервитутах гражданского законодательства.

Вопрос применения норм ГК РФ к водным сервитутам является сложным, так как водные сервитуты и сервитуты, предусмотренные гражданским законодательством, отличаются друг от друга, как по объекту, так и субъектам сервитутного права. Указанные обстоятельства осложняют регулирование различных отношений посредством применения правовых норм одной отрасли права.

5. Отличительными особенностями публичных и частных водных сервитутов являются, во-первых, то, что публичные сервитуты устанавливаются в силу закона, частные же в силу договора или на основании судебного решения. Во-вторых, субъектами публичных сервитутов являются, с одной стороны, неограниченный круг лиц, а с другой — собственники водных объектов. Субъектами частных сервитутов, напротив, выступают заинтересованные лица ограниченного круга и водопользователи, которым водные объекты предоставлены в пользование, то есть лица, не являющиеся собственниками водных объектов. В-третьих, публичные и частные сервитуты следует различать по объекту сервитутного права. В первом случае объектом сервитута могут быть водные объекты общего пользования, особого пользования и обособленные водные объекты, а во втором — только водные объекты, предоставленные в краткосрочное или

²¹ Подробно об этом см. «Комментарий к Водному Кодексу Российской Федерации», под ред. проф. С.А.Боголюбова. М. Юстицинформ, 1997, с.308-313.

долгосрочное пользование.

Общими чертами публичных и частных водных сервитутов являются цели, для которых они могут быть установлены, а также то, что для их осуществления не требуется получение лицензии на водопользование.

Сервитуты, определенные в водном законодательстве Российской Федерации, имеют свои особенности и существенным образом отличаются от классических сервитутов римского права. Конструкция римских сервитутов в большей степени нашла свое отражение в ГК РФ.

6. Для совершенствования механизма правового регулирования водных сервитутов необходимо:

- пересмотреть определение водных сервитутов;
- детально отразить в водном законодательстве Российской Федерации вопросы возникновения, прекращения и защиты водных сервитутов;
- рассмотреть возможность установления сервитутов не только на основании закона, договора или судебного решения, но и по другим основаниям;
- перечень целей, для которых устанавливаются водные сервитуты, продолжить таким образом, чтобы в него вошли иные виды водопользования, например, пользование водными объектами с применением маломерных судов и других плавательных средств;
- следует четко разделить в ВК РФ нормы, относящиеся к публичным водным сервитутам и нормы, которые регулируют частные сервитуты.

ГОРОДСКОЙ ВОДОЕМ, КАК ГРАДООБРАЗУЮЩИЙ ФАКТОР БЛАГОПРИЯТНОЙ СРЕДЫ ПРОЖИВАНИЯ ГРАЖДАН А.Ю.Петров,

аспирант Института законодательства
и сравнительного правоведения при Правительстве РФ

Институт городской черты (или точнее - границ населенных пунктов) закреплён в Земельном кодексе РСФСР 1991 г. в ст.70-76. Согласно ст.70 предполагается, что все земли, входящие в эту черту, находятся в ведении местных городских, поселковых, сельских администраций. Статья 71 перечисляет состав земель населенных пунктов, но воды и водоемы среди них прямо не указаны. В ст.76 упоминаются водоемы и пляжи - среди других земель общего пользования. Где же остальные водные объекты? Можно полагать, что они включены в «другие угодья» (п. 3 ст.71), если они служат или могут служить производственным или коммерческим целям, а также в земли общего пользования (п. 2 ст.71), если они никому не предоставлены, а равно в земли природоохранного, оздоровительного, рекреационного, историко-культурного назначения (п. 4 ст.71) - если они фигурируют в таком качестве в планировочных документах и если приняты меры, обеспечивающие провозглашенное их использование (например, водоем передан администрации парка). Пруды, обводненные карьеры могут входить также в земли промышленности, транспорта и иного специального назначения (п. 6 ст.71).

Понятно, что приведенное толкование не имеет юридической силы. Поэтому необходимо, чтобы водное, земельное законодательство, а равно законодательство о капитальном строительстве (учитывая искусственный характер мно-

гих городских водоемов) содержали официальную классификацию водоемов, находящихся в пределах населенных пунктов²².

Понятие «ведение», которым оперирует ст.70 ЗК, может быть истолковано двояко: и как административная власть, и как право собственности. Административная власть города над землями и водами, включенными в городскую черту - в чьей бы собственности они ни состояли - вряд ли подлежит сомнению. Поэтому толковать легальный термин «ведение», как имеющий административно-правовой характер, можно с высокой степенью вероятности. Но вряд ли справедливо толковать «ведение» как право собственности или владения: приписывать городу какое-либо из этих прав на основе одного слова закона было бы весьма рискованно. О праве собственности закон мог бы упомянуть прямо; что касается права владения, то при наличии у законодателя такого замысла, в законе могла бы присутствовать формула - «хозяйственное ведение» (которой в действительности закон не содержит). Поэтому признавать за городом имущественные права на все подведомственные ему земли и воды нет оснований. О недостаточной определенности легального термина «ведение» справедливо пишет И.А.Иконникова в своей книге «Основы земельного права Российской Федерации». (М., 1997, с.88).

Признание за городом названных прав противоречило бы также фактическому положению вещей. Известно, что во многих городах и поселках существует частная собственность на землю (частный сектор). Если через город проходит железная дорога, то полосу отчуждения следует считать федеральной собственностью. Таким образом, остается признать, что под словом «ведение» ст.70 ЗК понимает административно-правовую власть городов по отношению ко всем собственникам и владельцам городских земель и вод. Эта точка зрения находит подтверждение в Градостроительном кодексе (от 7 мая 1998 г.). Статья 38 этого закона устанавливает, что в полномочия местных органов самоуправления входит регулирование градостроительной деятельности (в черте населенных пунктов) не только на поверхности земли, но также в ее недрах и в воздушном пространстве - за ограничениями, которые может установить закон.

Как известно, недра в РФ являются государственной собственностью, то есть не принадлежат городам и поселкам. Что касается воздушного пространства, то оно вообще не является объектом права чьей-либо собственности. Таким образом, полномочия органов местного самоуправления в отношении объектов природы - земель, вод, недр и воздушного пространства относятся не к области имущественных отношений, а к сфере административных полномочий.

В пределах города, другого населенного пункта могут действовать земельно-планировочные решения, в зависимости от которых происходит отчуждение земель, создание сети коммуникаций и других объектов, влияющих на жизнь всего города (поселка). Пока эти решения не воплощены в городские сооружения, они накладывают определенные стеснения и ограничения на деятельность собственников и владельцев земель, которые попадают в зону планируемых работ. Земельно-планировочные решения и ограничения могут предусматривать устройство новых водоемов и преобразование старых, отчуждение земель под гидротехнические сооружения, наложение ограничений на деятельность собственников и владельцев прибрежных земель и строений с целью обеспечения чистоты вод, а также доступа публики к берегам водоемов, свободы судо-

²² Официальные документы по Водному кадастру предусматривают разработку классификаций как поверхностных, так и подземных водоемов

ходства. В пределах города (населенного пункта) могут действовать правила охраны вод от их загрязнения не только рассеянным, но и концентрированным стоком (выпуски производственных сточных вод и городских канализационных сооружений), запрещения, касающиеся твердых бытовых отходов. Город может устанавливать особые правила плавания в его пределах как крупных судов, так и маломерного флота, принимать правила безопасности на воде, ведения в пределах принадлежащих ему водных объектов строительных работ. От владельцев и собственников прибрежных земель и строений город может требовать положительных действий по благоустройству берегов и созданию зеленых насаждений, а от владельцев гидротехнических сооружений - обеспечить безопасность работы последних. С городскими (местными) властями полагается согласовывать проекты сооружений, в том числе гидротехнических, принадлежащих региональным организациям и федеральным ведомствам; такие же соглашения (разрешения) городских властей должны иметь проекты частных лиц.

Определенные обязанности по рациональному использованию и охране закрепленных за ними водоемов несут водопользователи. Таким образом, нахождение поверхностных водоемов в границах города накладывает свой отпечаток на их правовой режим, поэтому вопрос о вхождении тех или иных водных объектов в состав городских владений заслуживает внимания юристов. Такой вопрос обычно не возникает в отношении замкнутых водоемов - прудов и даже озер, окруженных городскими землями. Фактически он отсутствует и в отношении тех речных плесов, которые со всех сторон окружены городской застройкой. Так, исторически в состав Санкт-Петербурга входит дельта Невы, а в состав Москвы - участок р. Москвы, ограниченный сухопутными границами города.

Но он становится не так ясным уже тогда, когда речь идет о части морской, озерной или речной акватории, граничащей с городом. Например, отсекаемая защитной дамбой Невская губа, вдающаяся в Финский залив, скорее всего должна войти в границы Санкт-Петербурга (отсутствие проработки этого вопроса в проекте постройки защитной дамбы следует считать его пробелом). Нынешний Петрозаводск развивается по обе стороны разделяющего его пролива Онежского озера, поэтому было бы логично поставить вопрос о включении этого пролива (частично или полностью) в состав города. То же касается городов, занимающих только один берег крупной реки (например, на Оке - Рязань). В этих случаях речные акватории обычно не охватываются городской чертой - хотя некоторые прибрежные воды явно «тяготеют» к таким городам и должны быть (видимо) включены в их состав. Водоемы же, не закрепленные ни за какой хозяйственной организацией, оказываются на положении полубесхозных и бесхозных. В этом смысле в оды, «заверстаные» в городские или поселковые границы, находятся в лучшем положении, так как в этом случае больше шансов, что они будут переданы в ведение какой-либо хозяйственной организации. Это соображение целесообразно включить в планировочные нормативные акты, которые влияют на определение городских и поселковых границ. Желательно также, чтобы оно фигурировало в законодательстве о капитальном строительстве, поскольку его нормы регулируют создание водных объектов и их трансформацию.

РАЗДЕЛ 8. ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

СИСТЕМА АМЕРИКАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ

Г.Е. Кошкин,

аспирант Института законодательства
и сравнительного правоведения при Правительстве РФ
(научный руководитель Жариков Ю.Г.)

В США существует сложная система источников земельного и экологического законодательства. В правовых нормах штатов и нормах федерального законодательства имеются значительные различия, что связано прежде всего с децентрализацией государственного устройства США.

Штаты имеют достаточно широкие полномочия в сфере нормотворчества, в связи с чем сложились уникальные и своеобразные нормы. Сравнительный анализ законодательства разных штатов выявляет разнообразие нормативного материала, старого и нового, прогрессивного и консервативного с различными и противоречивыми тенденциями развития.

Систему источников земельного права США составляют федеральная конституция, конституции штатов, законодательство и акты административного нормотворчества всех уровней управления, прецеденты Верховного суда США и верховных судов штатов.

Конституция США является базовым актом земельного и экологического права, закрепившем четыре конституционных принципа: разделение властей, федерализм, судебный конституционный надзор, охрана частной собственности.

Эти принципы в значительной степени определяют как сам характер, так и содержание правового регулирования использования и охраны земель в США.

В соответствии с Конституцией штаты обладают чрезвычайно широкими полномочиями, содержание которых в свою очередь детализируется судебными прецедентами. Однако стоит отметить, что в Конституции США нельзя встретить ни одного упоминания, ни одного положения, связанного с использованием земель. Это объясняется тем, что конституционные принципы легли в основу земельного законодательства лишь в процессе широкого судебного толкования. Верховный суд США, осуществляя надзор за соблюдением Конституции, толкует основные конституционные положения, устанавливая границы и содержание правового регулирования использования и охраны земель.

Роль и значение конституции штатов во многом схожи с ролью и значением федеральной конституции. Так же как и в федеральной конституции, в них содержатся положения о надлежащей правовой процедуре, о равной защите закона, об отчуждении собственности и др. В некоторых из них, например, в конституциях штатов Луизиана, Миссури, Делавер, содержатся положения, согласно которым местные органы самоуправления наделяются непосредственно полномочиями по зонированию. Другие конституции, например штатов Джорджия, Массачусетс указывают, что эти полномочия принадлежат легислатурам штатов, но те вправе делегировать их в необходимых случаях.

В последнее время в области правового регулирования использования и охраны земель наблюдается увеличение роли и значения статутного права.

Вопросы землепользования затрагиваются в федеральном законодательстве постольку, поскольку они имеют значение для охраны природы, решении других социальных проблем большой общественной значимости, например в области градостроительства и сельскохозяйственного производства. Среди подобных актов стоит отметить Закон о национальной политике в области охраны окружающей среды от 1969 г., Закон об охране атмосферного воздуха от 1970 г., Закон о контроле за загрязнением вод от 1972 г. и т.д.

Рассматривая элементы нормативной основы правового регулирования на национальном уровне, необходимо упомянуть такие своеобразные источники права, как модельные нормативные акты, разрабатываемые различными государственными общественными учреждениями и организациями. Например, в начале 20-х годов Министерство торговли США разработало стандартные уполномочивающие статуты штатов по зонированию (1924) и планированию (1928), которые легли в основу соответствующего законодательства штатов. Эти образцы представляют собой модель нормативного акта, которым рекомендуется следовать легислатуре штата при делегировании соответствующих полномочий органам местного самоуправления.

Значительную часть нормативной основы штатов составляет так называемое уполномочивающее законодательство (enabling legislation), в основе которого лежат упомянутые выше модели. В уполномочивающем законодательстве устанавливаются основные параметры деятельности органов самоуправления в области правового регулирования использования земель.

Положения законодательства штатов конкретизируются в порядке административного нормотворчества в различных формах, среди которых самую большую роль играют подзаконные акты (regulations), которые по своей юридической силе полностью приравниваются к статуту. Именно посредством этих актов осуществляется перевод положений закона в практику землепользования. В них устанавливаются правила использования земель, виды и границы зон землепользования.

Нормативное содержание актов местных органов самоуправления чрезвычайно многообразно. Хотя существуют типовые формы-образцы ордонансов, разработанные государственными и общественными организациями и учреждениями для различных сфер правового регулирования использования земель, местные органы власти неохотно следуют предложенным рекомендациям. Они стремятся создать свои собственные модели правового регулирования хотя бы в деталях отличающиеся друг от друга.

Еще одним важным источником земельного права США является прецедент.

Сейчас объем прецедентного права в области регулирования земельных отношений чрезвычайно велик и на первый взгляд представляет собой совокупность никак не связанных между собой судебных решений. В 1982 г., по приблизительным подсчетам американских исследователей, общее количество судебных решений в данной области составило 15 тыс., в то время как в 1969 г. насчитывалось 10 тыс. решений. Только за 1982 г. в области правового регулирования использования земель было вынесено более 600 новых важных решений судов различных инстанций²³. Однако еще два десятилетия назад судебное решение по отношению к статуту играло второстепенную роль, которая сводилась в основном к признанию сложившейся на практике юридической техники и

целей правового регулирования. Такой ограниченной ролью прецедент был обязан сформулированной Верховным судом США презумпции конституционности законодательства. Однако в настоящее время положение коренным образом меняется. Верховный суд США и в особенности суды штатов оказывают активное, целенаправленное и в целом прогрессивное воздействие на законодательство штатов. В процессе надзора за конституционностью и правомочностью суды не только признают нормативные акты или их отдельные положения не соответствующими Конституции, но и формируют само законодательство, а многие решения судов позднее инкорпорируются в законодательство. Наиболее значимыми примерами могут служить кодексы об административной процедуре в штатах и аналогичный закон конгресса США, в которых нашли свое статутное воплощение выработанные судами принципы и нормы. Именно суды заложили основные принципы и элементы процедур принятия решений в области правового регулирования использования и охраны земель, первым шагом в направлении которого был переход к квазисудебным процедурам внесения поправок в ордонансы по зонированию. Стоит сказать, что более 80% всего объема прецедентного права было создано в тридцати штатах, а именно: в Массачусетсе, Коннектикуте, Род-Айленде, Нью-Йорке, Нью-Джерси, Пенсильвании, Мэриленде, Огайо, Мичигане, Иллинойсе, Флориде и Калифорнии – в штатах в которых происходит бурное развитие природоохранительного законодательства.

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ ОТ ПРОМЫШЛЕННОГО ЗАГРЯЗНЕНИЯ

С.Р.Ярандайкин

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

Промышленное загрязнение земель сельскохозяйственного назначения в современных условиях приобретает масштаб общенациональной проблемы. В условиях демонополизации государственной собственности на землю, появления класса земельных собственников, повышается значение общественных организаций в охране земель сельскохозяйственного назначения. Этот контроль характеризуется как общественный.

Роль общественного контроля в охране окружающей среды в юридической литературе исследовалась многими авторами.²⁴

До недавнего времени общественные организации в области охраны окружающей среды и рационального использования окружающей среды и рационального использования природных ресурсов рассматривались как образования, оказывающие содействие государственным органам разных уровней власти и управления.²⁵

²⁴ - Колбасов О.С. Заславская Л.А., Полянская Г.Н., Усова Л.Н. Правовые вопросы охраны природы в СССР. М. 1963. 87-98 с

²⁵ - Голиченков А.К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования. М. 1992. 39-54 с.

²³ См.: Галатын М.Ю. США: правовое регулирование использования земель М., 1991

Традиционная роль общественных организаций в нашей стране, как справедливо отмечает Ю.Г. Жариков, определяется как помощь, которые они могут оказать государственным органам земельного контроля.²⁶

По мнению Г.А. Ларионова, на общественные организации в области охраны природы и рационального использования природных ресурсов смотрели как на дополнительное подспорье, с помощью которого можно было усилить борьбу с браконьерством, лесонарушением, загрязнением среды обитания и т.д. Активных членов из состава общественных организаций соответствующего профиля руководящие государственные надзорные органы старались объединить в общественные инспекции с приданием им некоторых правомочий государственных инспекций.²⁷ В юридической литературе полномочия общественных инспекций предлагалось расширить – вплоть до права посещения предприятий и хозяйств, выдачи им обязательных предписаний об устранении выявленных нарушений.²⁸

Контроль общественных организаций за действиями нарушителей нередко приводил к конфликтам с надзорными государственными органами. Дилектика подобных конфликтов во многом отражала то, что общественные организации нередко предпринимали попытку приобрести определенную самостоятельность. Отечественный и зарубежный опыт, отмечает Г.А. Ларионов, показывает, что общественные организации недолго остаются под опекой государственных служб. Рано или поздно происходит процесс самопознания, при котором общественные организации начинают осознавать, что они не всегда и не во всем должны оставаться придатком государственных органов и выполнять только их задания.²⁹

Действующее российское законодательство предусматривает общественный земельный контроль. Закон Российской Федерации «Об охране окружающей природной среды» в ст. 13 предусматривает возможность заинтересованным гражданам объединяться в организации, выполняющие экологические функции. Общественным организациям предоставляется право разрабатывать и пропагандировать свои экологические программы, участвовать в их утверждении. Они вправе выполнять работы по охране и воспроизводству природных ресурсов, требовать предоставления своевременной достоверной и полной экологической информации, рекомендовать своих представителей в состав государственных комиссий, экспертиз. Им предоставлено право требовать в судебном или административном порядке отмены решений о размещении экологически вредных объектов и настаивать на ограничении или прекращении их деятельности. Общественность вправе вести кампании за проведение обсуждения спорных проектов и референдумов, ставить вопрос о привлечении к ответственности виновных должностных лиц, предъявлять иски о возмещении вреда здоровью и имуществу граждан, причиненного экологическими правонарушениями.

Закон Российской Федерации «Об охране окружающей природной среды» предусматривает возможность защиты нарушенных прав, в частности, право требовать полного возмещения вреда, причиненного экологическими правонарушениями (ст. 86-90). Статья 91 указанного закона предоставляет право общественности требовать прекращения экологически вредной деятельности.

²⁶ - Жариков Ю.Г. Земельное право. М. 1999. 159 с.

²⁷ - Ларионов Г.А. Общественный контроль. // Гос. и право. 1996. №2. 65 с.

²⁸ - Полянская Г.Н. (Под ред.). Правовые вопросы охраны природы в СССР. М. 1983. 87-98 с.

²⁹ - Ларионов Г.А. Указ. источник 65 с.

Кроме того, правовую основу функционирования общественных организаций создает и Закон Российской Федерации «Об общественных объединениях».³⁰ В данном законе предусматривается право общественных организаций активно осуществлять свои права в полном объеме, выступать с собственными инициативами по различным вопросам экологии, вносить предложения в органы государственной власти. Общественные объединения могут добиваться реализации своих решений политическими методами (ст. 27).

Г.А. Ларионов, исследуя законодательство в области общественного экологического контроля, правильно указывает, что закон РФ «Об охране окружающей природной среды» не свободен от того, что называют «патернализмом», т.е. признанием государственных органов выше общественных. В ст. 13 в числе прав общественных объединений названо «всемерное содействие государственным органам в борьбе с нарушениями природоохранного законодательства». Поскольку это право фигурирует в уставах таких организаций, нетрудно сделать вывод, что всякая попытка сделать это может означать вступление в конфликт с государственным надзорным органом и поэтому окажется неуставной. Поэтому с указанным правом (в редакции 13 Закона), отмечает Г.А. Ларионов, нельзя согласиться. Иначе и более правильно, на взгляд автора, решен этот вопрос в Законе об общественных объединениях (ст. 17), где указано, что вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность общественных объединений, равно как и вмешательство общественных объединений в деятельность органов государственной власти и их должностных лиц, не допускается. Но, с другой стороны, как определено ст. 27 данного Закона, общественность вправе активно осуществлять свои права в полном объеме, выступать с собственными инициативами по различным вопросам экологии, вносить предложения в органы государственной власти. Таким образом, позиция общественного объединения не обязательно должна совпадать с мнением (решением) государственных органов и должностных лиц. Более того, отмечает А.Г. Ларионов, общественные объединения могут добиваться реализации своих решений политическими методами, о чем прямо указано в ст. 27 Закона. По мнению автора, напрашивается вывод о том, что ст. 13 Закона Российской Федерации «Об охране окружающей природной среды» должна быть приведена в соответствие со смыслом более позднего Закона «Об общественных объединениях». С подобной позицией следует согласиться, она правильная.

Контроль за охраной земель сельскохозяйственного назначения значительно снизит свою эффективность без достоверной и полной информации. Как справедливо заметил С.А. Боголюбов, любой квалифицированный контроль возможен только при наличии достаточно полной информации о подконтрольной деятельности.³¹

Достаточно большой объем информации требуется для правильного представления о состоянии земель, их тенденции к определенному рода изменениям. Осуществление госмониторинга земель, ведение специальной формы учета земель, составление карт и планов земель, проведение обследования земель с последующей обработкой полученных данных, является неперенным действием государственных органов. Вследствие этого обеспечивается необходимая ин-

³⁰ - Собрание законодательства РФ. 1995. №21. Ст. 1930

³¹ - Боголюбов С.А. Правовое стимулирование гласности экологических мероприятий. // Сов. гос. и право. 1986. №8.

формация, позволяющая с определенной степенью достоверности оценивать состояние земель.

Изучение состояния земельных ресурсов помимо Федеральной службы земельного кадастра России осуществляют и ряд гражданских ведомств, сами сельскохозяйственные предприятия, специалисты охотничьего хозяйства, ученые-археологи, ландшафтоведы, луговеды, почвоведы, экологи. Они выступают как граждане или группы граждан.

Несмотря на обширное и объемное изучение земель, информации в этой области бывает зачастую недостаточно. Это тем более ощутимо сказывается на эффективности деятельности общественных организаций в области охраны земель сельскохозяйственного назначения. Положение общественных организаций в этой области усугубляется еще и тем, что они, как правило, не имеют доступа к архивным данным государственных органов. Основным источником информации для общественных организаций являются публичные заявления должностных лиц, ограниченная информация, передаваемая средствами массовой информации. Общественность имеет возможность оценивать те или иные проекты, освещаемые в печати. Безусловно, ограниченность в предоставлении информации общественным организациям в области охраны окружающей среды, в частности, в охране земель, существенным образом снижает и формализует эффективность их деятельности.

Специфические особенности промышленного загрязнения земель сельскохозяйственного назначения проявляются в том, что уже функционирующие предприятия, наносящий ощутимый вред экологии, приостановить либо невозможно, либо затруднительно. Во многом сложность подобного рода обуславливается собственным экономическим интересом самих промышленных предприятий, их влиянием на экономику региона, стремлением пополнения средств в бюджеты местных уровней, наличием рабочих мест. Приостановка промышленности, даже при немалом загрязнении земель, вызовет ряд негативных реакций у многих лиц, заинтересованных в функционировании таких предприятий. В этой связи, заслуживает внимания опыт зарубежных стран. Так, в США суды рассматривают иски о прекращении экологически вредной деятельности. И что наиболее характерно, судьи не идут на безусловное их удовлетворение, хотя бы факт загрязнения и не возбуждал сомнения. В американской судебной практике выработался критерий «сбалансированного подхода». Это означает, что экологический вред от работы объекта сопоставляется с экономической пользой от его деятельности. Решение принимается в зависимости от того, что «перевесит». При этом экономическое значение объекта нередко оказывается более весомым, чем экологический вред. В таких случаях пострадавшие получают некоторую компенсацию, но сам вредный объект продолжает свою деятельность.

Таким образом, зарубежный опыт свидетельствует об экономическом приоритете деятельности промышленных предприятий. Вероятнее всего, в условиях российской действительности сохранится та же тенденция. В этой связи, представляется обоснованным и целесообразным обсуждение, изучение деятельности промышленного предприятия уже на проектных стадиях, с обязательным привлечением общественности. Это важно, поскольку негативное воздействие промышленных предприятий на окружающую среду и земли сельскохозяйственного назначения значительно легче предупредить и запретить именно на первоначальных стадиях.

Закон Российской Федерации «Об охране окружающей природной среды» в ст. 91 предусматривает право граждан и организаций предъявлять иски тре-

бования в суд о прекращении экологически вредной деятельности, причиняющей вред здоровью и имуществу граждан, народному хозяйству и окружающей среде. Однако данная статья не предусматривает прямо возможности предъявления исков об отмене размещения и введения в действие промышленных предприятий, деятельность которых может оказать негативное воздействие на земли сельскохозяйственного назначения.

В этой связи, как совершенно справедливо отмечает Г.А.Ларионов, если общественность, желающая улучшить охрану земель и повысить рациональность их использования, попытается воспользоваться для этих целей ст. 91 упомянутого Закона, эта мера может не достигнуть цели. Целесообразно ввести в эту статью, по мнению автора, ссылку на ст. 12, чтобы узаконить негативные (профилактические) иски. Статья 12 Закона «Об охране окружающей природной среды» предусматривает право граждан требовать в административном или судебном порядке отмены решений о размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, эксплуатации экологически вредных объектов, ограничении, приостановлении, прекращении деятельности предприятий и других объектов, оказывающих отрицательное влияние на окружающую среду и здоровье человека. И закрепление в ст. 91 рассматриваемого Закона ссылки на ст. 12 предоставит возможность, с правовой точки зрения, предъявлять общественностью профилактические иски. Такая позиция представляется правильной.

Для своевременности подачи профилактических исков необходима соответствующая информация, которая не всегда предоставляется в нужный момент. Действующее российское законодательство выдacht несвоевременной или искаженной информации, а также отказ в ее предоставлении приравнивает к правонарушению (ст. 84 Закона РФ «Об охране окружающей природной среды»). Конституция Российской Федерации предусматривает право каждого на достоверную информацию о состоянии окружающей среды (п.3 ст.41 и ст. 42). Должностные лица и граждане, предприятия, учреждения, организации, виновные в предоставлении искаженной информации или в непредставлении ее, подвергаются штрафу, налагаемому в административном порядке. В юридической литературе высказывались правильные предложения об установлении уголовной ответственности за непредставление или предоставлении искаженной информации о состоянии окружающей среды.³² Однако практическое осуществление привлечения к ответственности в непредставлении информации или дезинформации о состоянии окружающей среды затруднено. Основная причина сложности применения ответственности за данные деяния кроется в отсутствии законодательных норм, однозначно фиксирующих обязанность должностных лиц в предоставлении информации об окружающей среде. Без подобного законодательного закрепления конституционное право граждан на предоставление достоверной информации о состоянии окружающей среды носит декларативный характер. По справедливому мнению Г.А.Ларионова, административные, уголовные или дисциплинарные наказания могут применяться только в том случае, если закон ясно наложит обязанности о предоставлении экологической информации на конкретных должностных лиц или на отдельные государственные органы.³³

Следовательно, представляется целесообразным закрепить на законодательном уровне такую обязанность должностных лиц или государственных орга-

³² Охрана окружающей природной среды. Посттестовый комментарий к закону РФ «Об охране окружающей природной среды». - 181 с.

³³ - Ларионов Г.А. Указ. источник 73 с.

нов. Это существенно облегчит предоставление необходимой информации. Закрепление на законодательном уровне конкретной обязанности определенных лиц по предоставлению информации о проектах строительства промышленных предприятий во многом обуславливается необходимостью активного участия в этом общественных организаций именно в стадии планирования. Эффективность природоохранной деятельности общественных организаций на более поздних стадиях, как было отмечено ранее, значительно снижается. Общественные организации в силу такого законодательного закрепления будут иметь возможность активно участвовать в деятельности охраны земель сельскохозяйственного назначения от промышленного загрязнения.

ПРАВОВАЯ ОХРАНА ЗЕМЕЛЬ ПРИ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ АРЕНДЕ В ВЕЛИКОБРИТАНИИ

В.Э.Чуркин,

доцент кафедры земельного права Государственного университета по землеустройству, кандидат юридических наук

Одним из существенных элементов охраны сельскохозяйственных земель является определение полномочий землепользователей. Учитывая распространенность аренды земель сельскохозяйственного назначения, представляется заслуживающим внимания исследование отдельных элементов договора аренды, направленных на охрану земель сельскохозяйственного назначения, за рубежом, в частности в Великобритании. Британское законодательство традиционно предоставляет сторонам большую свободу в определении взаимных прав и обязанностей по договору. Однако, постоянно возрастающее значение охраны окружающей среды вносит соответствующие коррективы в правовое регулирование договорных отношений. Правовое регулирование аренды сельскохозяйственных земель в Великобритании является показательным. За последние двадцать лет были внесены существенные изменения в арендное законодательство, направленные на установление дополнительных мер правовой охраны сельскохозяйственных угодий, как наиболее ценных с экологической точки зрения земель.

1. Общей чертой сельскохозяйственной аренды в Великобритании является включение в понятие объекта аренды не только сельскохозяйственных земель, но и недвижимости, расположенной на ней. При аренде сельскохозяйственной земли жилые постройки или иные сооружения считаются принадлежностью главной вещи – земельного участка. Тем не менее, в некоторых случаях предусмотрена возможность установления специального правового режима для земельного участка и строения на нем. Например, фермерское движимое имущество, неразрывно связанное с недвижимым (fixtures), или фермерские улучшения арендованного имущества могут рассматриваться отдельно от основного имущества при наступлении определенных последствий. Под такими последствиями понимаются действия арендатора, направленные на защиту земель от вредного воздействия, либо направленные на улучшение качественного состояния земель. В этом случае компенсация затрат арендатора осуществляется собственником земельного участка исходя из того, что объектом воздействия была часть объекта аренды, а именно земельный участок, а не весь объект аренды целиком.

Мерой, направленной на охрану сельскохозяйственных угодий, является неизменность целевого назначения объекта сельскохозяйственной аренды, которое не может быть изменено самостоятельно арендатором. Согласно английскому Закону о сельскохозяйственном владении 1986 года, понятие «земли сельскохозяйственного назначения» означает земли, используемые для сельскохозяйственных целей, а также целей торговли или бизнеса и иные земли, которые являются таковыми в соответствии с определениями Аграрного закона 1947 года³⁴.

Изменение целевого использования земли допускается лишь по согласованию с арендодателем, при отсутствии прямого запрета закона. Поскольку в рамках сельскохозяйственной аренды изменение целевого назначения арендуемого земельного участка влечет за собой изменение сути аренды, то, как правило, реализация указанного полномочия арендатора сталкивается с серьезным противодействием, как собственника земельного участка, так и государства.

2. Использование британским законодательством термина «фермерская коммерческая аренда» предполагает, что условия бизнеса должны в первую очередь отвечать желаниям арендатора, стремящегося к увеличению доходности от использования арендуемого имущества³⁵. Однако, провозглашая свободу арендного соглашения, Закон установил обязательные условия арендного соглашения, которые действуют и имеют юридическую силу вне зависимости от того, включили их стороны в текст договора или нет. К ним, прежде всего, относятся условия, касающиеся обязательных мероприятий по защите земель от негативного воздействия, а также по восстановлению природных свойств сельскохозяйственных земель, в особенности плодородия.

3. Контроль за использованием земель, находящихся на праве аренды имеет свою специфику. Правом на контроль за использованием сельскохозяйственных земель имеет не только государственная орган, но и собственник земельного участка. По общему правилу, в течение всего срока действия арендного соглашения арендатор имеет право на эксклюзивное владение и пользование арендуемым имуществом. Как владелец, арендатор имеет право не допускать посторонних лиц к имуществу. Это правило касается даже арендодателя, который также может быть не допущен на территорию арендованного имущества без согласия арендатора.

Однако, предусматривается исключение из этого правила: существует ограниченное право арендодателя, именуемое «наблюдением с целью возмощного предотвращения порчи имущества» - view waste³⁶. Данное исключение имеет особое значение при сельскохозяйственной аренде. Арендодателю предоставляется специальное право посещать сданный в аренду земельный участок и совершать действия, направленные на выявление негативного воздействия на сельскохозяйственные угодья³⁷.

4. При определении обязанностей арендатора, основное внимание уделяется недопущению последним порчи имущества своим собственными неправомерными или неправильными активными действиями, связанными с производством сельскохозяйственной продукции. Кроме того, арендатор не должен допускать порчи имущества путем совершения не только активных, но и пассив-

³⁴ The Agricultural Holdings Act, 1986, A.2.3

³⁵ Agricultural Tenancies Act 1995, Part 1

³⁶ Roger Bernhardt, Real Property, St. Paul, MN, 1993, P. 127

³⁷ Agricultural Tenancies Act 1995, Part 3

ных действий, т.е. не создавать искусственно ситуаций, которые в конечном итоге могут привести к материальным убыткам. Арендодатель имеет безусловное право после истечения срока арендного соглашения получить обратно земельный участок в состоянии, в котором он был передан арендатору за исключением естественного износа плодородного слоя почвы. Причем при определении степени износа почвы учитываются проведенные арендатором мероприятия по восстановлению или повышению плодородия почв.

Подводя итог вышесказанному, можно сделать вывод, что рассмотренные меры правовой охраны сельскохозяйственных земель направлены на сохранение данных земель в состоянии, пригодном для производства сельскохозяйственной продукции. Данная цель достигается путем установления в законе обязательных для сторон условий договора аренды.

РАЗДЕЛ 9. ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ЭКОЛОГО-ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЫ НАСЕЛЕНИЯ

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ОБРАЗОВАНИЕ КАК КОМПОНЕНТ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА

Н. Л. Панченко,

директор Республиканского Центра детского и юношеского туризма,
краеведения, экологии,
Государственный природный заповедник «Присурский» (г. Чебоксары)

Экологическое образование – непрекращающийся на протяжении всей жизни процесс, ведущий к осознанию социально-экологических проблем, формированию принципиально-положительного отношения и чувства личной причастности людей к защите окружающей среды. Понятие «экологическое образование», учитывая их множество, в данной работе будет нами использоваться именно в таких определениях, в отношении которых достигнуто согласие на признанных форумах, таких как Межправительственная конференция по экологическому образованию (Тбилиси, 1977) и Конгресс ЮНЕСКО-ЮНЕП по экологическому образованию и подготовке специалистов (Париж, 1987). [1]

В настоящее время в экологическом образовании преобладает информационно-справочный подход, основанный на передаче учащимся не востребуемых ими знаний из области фундаментальной и прикладной экологии. При этом учебные курсы мало связаны с каждодневным опытом педагогов и учащихся, т.е. не дают понятия о том, что и как можно изменить в повседневной жизни, чтобы уменьшить антропогенную нагрузку на ОС и связанный с этим риск. В основном преобладают методики ознакомления с основами науки экологии как интегрированного учебного предмета. Методики образования с целью решения экологических проблем, то есть как становление экологического мировоззрения, как в учебных заведениях, так и в работе с широкой общественностью, отсутствуют. Большая часть общества, в том числе и педагоги, работающие в области экологического образования, затрагивают в основном лишь естественные науки. Социальные и экономические корни экологических проблем, правовые аспекты охраны окружающей среды остаются непонятыми.

В современном обществе повышаются требования к качеству образования молодежи, но и резко возрастает значение образования взрослого населения. Потребности общества непрерывно усложняются, все более востребованными становятся динамичные квалифицированные люди, способные обеспечи-

вать свое соответствие постоянно изменяющимся потребностям общества. Но и система повышения квалификации педагогов не адекватна современным требованиям.

Сосредоточенность экологического образования преимущественно на передаче знаний не способствует развитию личностных качеств учащихся: ценностные ориентации и их воплощение в поступках, духовная состоятельность, критическое мышление, умение отстаивать точку зрения, социальная ответственность и активность, навыки решения проблем, бережное отношение к окружающей среде.

Как пишет журналист Василий Песков «Природа в школьной программе и поныне представлена «окунами в разрезе», скелетами кроликов и взъерошенными чучелами птиц» («Шаги по росе»).

Экологическая культура личности в современных условиях является одним из ведущих компонентов ее сущности. По мнению Б.Т. Лихачева, «...она (экологическая культура личности. – Н.П.) практически может рассматриваться как главный системообразующий фактор, способствующий образованию в человеке подлинной интеллигентности и цивилизованности».

Сущность экологической культуры личности, а в конечном итоге экологической культуры общества, – органическое единство экологически развитых сознания, эмоционально-психических состояний и научно обоснованной утилитарно-практической деятельности.

Экологическое сознание – основные категории, понятия, ключевые слова, специальное и специфическое экологическое знание, основа для отношений к природе и в обществе людей между собой. Ядро экологического сознания – экологическое мышление: способность человека, дающая ему возможность осознания, понимания, выражения в понятиях и категориях, выводах и обобщениях закономерных связей и зависимостей в природе, общества и природы, сохранение экологического равновесия. Эколого-эстетическое восприятие обеспечивает человеку чувственное восприятие природы, умение различать в ней разнообразие и многоцветие форм, красок, звуков, запахов, тончайших движений жизни. Важнейшую роль играет экологическое воображение. Оно позволяет человеку наделять в своем субъективном сознании чувствительностью, субъективностью природные объекты и явления, вызывающие в его душе эмоциональный отклик.

Экологические эмоционально-психические состояния основываются на чувствовании природы, на единении человека с природой, ее гармонией, переживании страдания, боли от уничтожения в ней гармонии путем истребления красоты и загрязнения. «И все же чаще всего и более всего экологическое чувствование проявляется как восторг, катарсис, очищение и упоение, вызванное чистотой, гармонией и подлинной святостью природы» [2].

В содержание экологического сознания включается и действительно-практическое отношение к природе, поведение человека в ней. Экологически направленная воля предполагает поступки личности в природе и обществе только исключительно с учетом экологически позитивных последствий, недопущения ущерба, учет риска и непредсказуемости последствий.

Такова в общих чертах сущность и структура экологической культуры личности, изложенные Б. Т. Лихачевым в «Философии воспитания» [2, с. 246-248].

Она не существует в личности как некое изолированное образование, а связана с сущностью личности в целом, ее различными сторонами и качествами. Экологическая культура возникает в результате их активного взаимодей-

вия. Интеллектуально-познавательная культура, естественнонаучная образованность обеспечивает познание закономерностей природы и закономерных взаимосвязей между нею и человеком. Философская культура дает возможность глубоко осмыслить назначение человека как продукта природы и общества. Политическая культура, культура труда обеспечивает экологическое равновесие между хозяйственной деятельностью людей и состоянием природы, требует аккуратного и бережного использования природных ресурсов, «немного здорового пренебрежения к изобилию материальных благ» (О. Леопольд). Нравственная культура одухотворяет отношение личности к природе, порождает в душе нравственного человека величайшую ответственность за жизнь природы, любовь ко всему живому, «благоговение перед жизнью» (А. Швейцер). Эстетическая культура создает возможность эмоционального восприятия красоты и гармонии в природе, наслаждения от общения с ней. Правовая культура удерживает человека в рамках дозволенных законом взаимодействий с природой и действий, направленных на ее охранение и воспроизводство. Взаимодействие всех этих культур и порождает новое культурообразование – экологическую культуру личности, ее подлинную интеллигентность.

Анализ основных категорий и понятий, входящих в понятие экологической культуры личности, дает возможность определить проблемы содержания образования экологически культурной личности. Оно обуславливается необходимостью формирования на основе интегрированных экологических (биологических, химических, географических, физиологических и др.) знаний сознательно-научного отношения к экологическим проблемам; на эмоционально-чувственной основе – этического и эстетического отношения к миру природы; на деятельностно-практической основе – поступков личности по отношению к миру природы.

Надо отметить, что часто смешиваются два различающихся содержания образования, особенно экологического: образование как «духовный посох» вобретении собственного мировоззрения; образование как основа для профессиональной деятельности. Первое – это «устройство» сознания, на его основе формирование отношения личности, когда есть понимание (постижение взаимной связи) того, что происходит в мире природы и что может произойти при том или ином вмешательстве; второе – «наполнение» ума знанием фактов.

Автор одной из лучших, на наш взгляд книг, о методах формирования экологической культуры личности «Мир природы в мире игр», В.А. Ясвин пишет: «Один из крупнейших отечественных психологов Б.Ф. Ломов прямо указывает, что эффективность воспитательной деятельности характеризуется именно тем, в какой мере она обеспечивает формирование и развитие отношений личности. В то же время многие педагоги традиционно продолжают считать, что отношение к природе формируется как бы "само по себе" в процессе усвоения экологических знаний. Однако практика показывает, что это отношение необходимо формировать специальными методами, которые направлены более на чувства, нежели на разум человека... Формируя отношение к природе необходимо учитывать, что процесс развития этого отношения связан с изменениями, которые затрагивают эмоциональную, познавательную сферы человека, касаются осуществляемой им практической деятельности и, самое главное, совершаемых поступков».

Педагогическое развитие субъектно-этического типа отношения личности к природе может рассматриваться в качестве главной цели экологического образования. Оно характеризуется доминированием поступочного компонента и этических экологических установок личности. Сферой этики становятся не толь-

ко отношения между людьми, но и отношения к животным, растениям, целым экосистемам. Это подразумевает не только наличие определенных обязанностей, связанных с природой, но и «экологической совести» – внутреннего механизма сознательной регуляции человеком своего поведения при взаимодействии с природой.

В.А. Ясвиным разработано содержание эколого-педагогической подготовки студентов и учителей [3, с. 430-433]. На наш взгляд, в этот перечень необходимо включить эколого-правовой блок. Мы исходим из практики нашей педагогической и общественной экологической деятельности. Необходимость этого блока обосновывается нами тем, что, зачастую, многие люди (взрослые, молодежь, подростки), имеющие основы этического отношения к природе, совершенно неподготовлены к практической реализации своих экологических прав, записанных в Конституции России (1993). Вся их деятельность по предотвращению экологического правонарушения сводится к написанию писем в какие-либо инстанции, либо к эмоциональному «междусобойчику». Содержание этого блока, на наш взгляд, должно включать следующие разделы. Во-первых, теоретическую подготовку – «Основы экологического права» но не в аспекте профессиональной юридической деятельности, а как мировоззренческий раздел, а также «Эколого-правовой статус человека». Во-вторых, практическую подготовку – «интерактив»: имитационные, деловые, ролевые игры, позволяющие участникам получить опыт организации и проведения природоохранной общественной акции, организации PR-кампании против какого-либо «антиприродного» замысла, работы со средствами массовой информации и т.п. Эта практика укрепит профессиональные позиции педагогов. Им нередко приходится решать конкретные локальные природоохранные проблемы вместе с учениками. Причем, от их грамотного поведения зависит авторитет учителя. А таких ситуаций станет на порядок больше, если мы воспитаем детей с развитой «экологической совестью»! Немаловажно и то, что просто как граждане своей страны участники образовательного процесса приобретут необходимый политический и социальный опыт – каждый из нас должен уметь отстаивать свое право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением (ст. 42 Конституции РФ).

В рамках реализации проекта РОЛЛ (Институт устойчивых сообществ) «Зеленая сеть Чувашии» в феврале 2000 года были проведены шесть кустовых семинаров в различных населенных пунктах республики для членов детских и молодежных общественных экологических организаций и взрослых, которые курируют эти организации. Практически в семинаре приняли участие учащиеся 8-11 классов, учителя биологии и экологии, вожатые, педагоги и методисты учреждений дополнительного образования, представители районных природоохранных служб. Программа семинаров была составлена так, чтобы познакомить участников:

- с активными методами экологического образования;
- с методами работы со средствами массовой информации («зеленый PR»);
- с основами социального маркетинга.
- с методами участия общественной организации в природоохранных акциях, технологиями привлечения населения к участию в них; отстаивание экологического права каждого гражданина.

Как показали отзывы участников о семинарах, с одной стороны, для многих стал открытием другой язык, на котором можно говорить с учащимися об

экологических проблемах с большой эффективностью – это игры. Причем, игры помогают «устроить» сознание, что в большой степени актуально. С другой стороны, как отметили многие, теперь они знают, как им поступать в случае, если надо остановить строительство гаражей, загрязнение реки и т.п. Участникам семинара была предложена игровая ситуация «Я и мои экологические права», когда возле их дома строится бензоколонка. Именно режим игры позволил участникам в имитации реальности за короткий промежуток времени «пережить» подобное вмешательство в их жизнь, получить опыт борьбы за свои экологические права, соблюдение природоохранного законодательства с чиновниками, руководителями природоохранных служб, строителями, бесценный опыт совместного действия.

Литература:

1. Программа СоЭС «Образование в целях решения экологических проблем». Международный Социально-экологический Союз. Программы. Кампании. Проекты. М. ЦКИ СоЭС. 2000. С. 18-30.
2. Лихачев Б.Т. Философия воспитания. М. 1995. 282 с.
3. Ясвин В.А. Психология отношения к природе. М.: Смысл. 2000. С. 62-63.
4. Лес и общество: пособие для работников лесного хозяйства. М.: ВНИИЛес-ресурс.
5. Экология. Юридический энциклопедический словарь / Под ред. проф. С.А.Боголюбова. М.: Издательство НОРМА. 2000. 448 с.

РАЗДЕЛ 10. ПРОБЛЕМЫ РАЗДЕЛЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ МЕЖДУ РАЗЛИЧНЫМИ УРОВНЯМИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

К ВОПРОСУ О НАДЕЛЕНИИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫМИ (ИЗ СФЕРЫ СОВМЕСТНОГО ВЕДЕНИЯ) ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

Р.И.Гафуров,

директор Новочебоксарского экологического фонда

В соответствии с указом Президента России от 17 мая 2000 года № 867 органы Госкомэкологии были упразднены, а их функции переданы Министерству природных ресурсов Российской Федерации. Таким образом, было ликвидировано самостоятельное природоохранное экологическое ведомство в структурах исполнительной власти. Между тем, прошедший год показал, что Министерство природных ресурсов России и его органы в субъектах федерации оказались не способны организовывать и проводить государственную политику в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности в соответствии с возложенными на них новыми функциями. К тому же остаются вопросы, насколько правомочно соединение контролирующих и эксплуатационных функций в рамках одного ведомства. Видимо, оценив противоречия и негативные последствия решения об упразднении самостоятельного природоохранного органа, Правительство России на своем заседании 29 декабря 2000 года (протокол № 44) рассмотрело вопрос "О мерах по совершенствованию природоохранной деятельности в Российской Федерации". В решении было призна-

но необходимым осуществить в 2001 году комплекс мер по совершенствованию управления природоохранной деятельностью в России, направленных на:

повышение роли и ответственности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в решении вопросов обеспечения экологической безопасности и охраны окружающей среды на соответствующих территориях;

совершенствование структуры органов управления в области охраны окружающей природной среды, предусматривающее реформирование территориальных органов МПР России одновременно с созданием системы природоохранных органов субъектами Российской Федерации и муниципальными образованияами, необходимых для исполнения функций управления и контроля в этой области.

передачу части полномочий федеральных органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации было рекомендовано рассмотреть в 1 квартале 2001 года совместно с МПР России вопросы о создании природоохранных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также о внесении необходимых изменений и дополнений в нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в части функций и полномочий этих органов и их должностных лиц.

Таким образом, данное решение Правительства России признало необходимость создания новых, фактически параллельных природоохранных структур в органах исполнительной власти субъектов федерации и местных самоуправлений. Налицо стремление федеральной исполнительной власти переложить ответственность в сфере экологической безопасности на муниципальный и региональный уровни. При этом предпринимаются попытки обойти правовые нормы, связанные со сложной процедурой по предметам совместного ведения и передачи осуществления части полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.

Так, в соответствии с п.1 ст.72 Конституции Российской Федерации в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся природопользование, охрана окружающей природной среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории. При этом конституционная норма ст.78 устанавливает возможность по взаимному соглашению передачи друг другу осуществление части своих полномочий по вопросам, отнесенным к предметам совместного ведения, федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Правовое регулирование по этим вопросам закреплено также в Федеральных Законах "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации" (ст.7, 18) и "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (ст.6). Вопросы взаимной передачи осуществления части своих полномочий этими органами оговариваются только условиями непротиворечия Конституции Российской Федерации и федеральным законам на основании соответствующего соглашения. Тогда как, наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями

может осуществляться только на основании Закона и с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств (п.2 ст.132 Конституции Российской Федерации; п.2 ст. 99 Конституции Чувашской Республики; п.4 ст.6 Федерального Закона Российской Федерации "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", п.4 ст.5 Закона Чувашской Республики "Об организации местного самоуправления в Чувашской Республике").

Министерство природных ресурсов Российской Федерации и его подразделения в субъектах федерации вразрез с действующим законодательством инициировали организацию муниципальных органов по охране окружающей среды и природопользованию по упрощенной схеме. Предлагается на основании соглашений между соответствующим региональным комитетом природных ресурсов и местным органом самоуправления создать муниципальный подконтрольный КПР комитет с возложением на последний части функций специального уполномоченного органа по охране окружающей среды. При этом предлагается финансировать данный комитет из местного бюджета. Это является прямым нарушением действующего законодательства.

Также юридически некорректно принято решение об образовании Министерства природопользования и земельных ресурсов Чувашской Республики в соответствии с Указом Президента Чувашской Республики от 10 ноября 2000 года № 95 "Об изменениях в структуре органов исполнительной власти Чувашской Республики". Данный орган не является полноценным специально уполномоченным по охране окружающей природной среды органом, поскольку нет соответствующего соглашения о передаче осуществления части полномочий между МПР Российской Федерации и Кабинетом Министров Чувашской Республики. Это, впрочем, отражено в положении об этом министерстве, которое достаточно противоречиво и неопределенно в части осуществления возложенных функций, прав и обязанностей.

Необходимо отметить, что основной блок Российских природоохранных законодательных актов был принят в 90-х годах, когда существовала самостоятельная государственная экологическая структура, выполнявшая функции управления и контроля. Категория "специально уполномоченный орган в области окружающей природной среды" был присвоен только данному федеральному органу и структурам на местах. Поэтому в сферу компетенции органов местного самоуправления не включены функции управления и контроля по вопросам охраны окружающей природной среды и обеспечения экологической безопасности в соответствии с Федеральными законами ("Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", ст.6; "Об охране окружающей природной среды", ст.10; "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения", ст.7; "Об отходах производства и потребления", ст.13; "Об охране атмосферного воздуха", ст.23; "Об экологической экспертизе", ст.9). Если же речь идет о создании эффективной муниципальной природоохранной службы, необходимо признать, что функции управления и контроля являются определяющими. Поэтому представляется необходимыми разработка и принятие дополнений и поправок в действующие федеральные законы о расширении правомочных функций органов местного самоуправления в данной сфере. Это относится также и к "Кодексу РСФСР об административных правонарушениях", поскольку в ведении местных самоуправлений в природоохранной части остались фактически только ст.144 и 145.

Таким образом, в рамках существующего правового поля Российской Федерации представляется возможной следующая схема наделения органов местного самоуправления отдельными (из сферы совместного ведения) государственными полномочиями в области охраны окружающей природной среды и природопользования:

1. В соответствии с соглашением между Министерством природных ресурсов Российской Федерации и Кабинетом Министров Чувашской Республики Кабинету Министров Чувашской Республики передается осуществление части полномочий по управлению и контролю в сфере охраны окружающей природной среды.

2. В соответствии с законом Чувашской Республики органы местного самоуправления наделяются отдельными государственными полномочиями по управлению и контролю в сфере охраны окружающей природной среды.

Считаем, что подобные действия способны заполнить правовой вакуум в обеспечении экологической безопасности, возникший в результате упразднения Госкомэкологии России.

РАЗДЕЛ 11. ВЕТЕРИНАРНЫЕ И САНИТАРНО-ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

ВЕТЕРИНАРНЫЕ И САНИТАРНО-ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПРИ (РЕ)АККЛИМАТИЗАЦИИ ЖИВОТНЫХ

А.В.Димитриев,

заместитель директора по научной работе государственного природного заповедника «Присурский»

Ветеринарные и санитарно-эпидемиологические аспекты законодательства имеют важное значение при проведении (ре)акклиматизационных работ. Иногда эти аспекты имеют решающее значение при осуществлении намеченных планов. Поэтому хотелось бы обсудить на примере сурков данный аспект важной проблемы.

Суркам сопутствует целый ряд экто- и эндопаразитов, инфекционных заболеваний. Анализ и учет ветеринарных и санитарно-эпидемиологических аспектов при (ре)акклиматизации представляется важным и актуальным.

Паразиты относятся к равноправным сочленам биоценозов и играют важную роль в их функционировании, оказывая как прямое действие на другие компоненты экосистем, так и опосредованное - через организм хозяина. Сдвиг равновесия в сторону паразита прямо отражается на состоянии популяций хозяев и их численности. В некоторых случаях паразиты специфично изменяют поведение хозяина, обеспечивая соответствующую динамику трофических связей и гибель хозяев и хищников. Система «паразит-хозяин» связывает воедино многие звенья биогеоценозов, особенно биогельминтов со сложными жизненными циклами (Программа научных исследований..., 1990).

Паразиты выступают с одной стороны в роли регуляторов численности хозяев, с другой - как хранилища опасных инфекций для других представителей биоценоза, в том числе и человека.

Если даже для отдельно взятой особи хозяина паразиты будут приносить вред, то для популяции и вида данного хозяина они выступают в роли регулирующего механизма, поддерживающего качественный и количественный состав экосистем (Контримавичус, 1982).

Негативная роль сурков состоит в хранении инфекций, опасных для человека (Карасева, Телицына, 1996). Например, раньше в Забайкалье сурки выступали носителями сальмонеллеза, эризипелоида кулихорадки и, что особенно опасно, чумы (Бибилов и др., 1973; Бибилов, 1979). При возникновении опасных эпизоотий (чума, холера, сеп., сибирская язва, ящур и др.) необходимо осуществлять мероприятия по их уничтожению. Для устранения подобных явлений проводятся профилактические мероприятия, которые регулируются санитарно-эпидемиологическим, ветеринарным и карантинным законодательствами.

Интересно отметить, как пишет А.Н.Формозов (1981), что относительно недавно, но повсеместное уничтожение сурков в Предкавказье вызвало здесь полное вымирание и специфичного эктопаразита сурка – блохи *Oropsylla silantiewi* Wagn. Далее по этому поводу Формозов А.Н. повествует, что в богатейших коллекциях Arhaptophora грызунов Предкавказья, собранных в советский период И.Г. Иоффе и его учениками, нет ни одного экземпляра блохи *Oropsylla silantiewi* Wagn.

При проведении (ре)акклиматизационных работ все профилактические мероприятия должны быть соблюдены. Согласно «Инструкции порядке планирования и проведения мероприятий по расселению охотничьих животных на территории РСФСР», которая была утверждена Главохотой РСФСР 27.08.1971 года (Сборник нормативных ..., 1984), при расселении все отловленные животные обязательно подвергаются ветеринарной обработке (прививке, обработке травматических повреждений, дегельминтизации, освобождении от эктопаразитов и т.п.). Ветеринарная обработка животных производится на базах передержки организациями, производящими отлов животных для расселения. Транспортировка и выпуск животных без ветеринарной обработки и сопутствующего ветеринарного свидетельства не разрешается.

Болезни природной очаговости – это такие болезни, возбудитель которых (микроб или вирус) живет и размножается в организме диких животных (грызунов, землероек, птиц, насекомых и клещей), населяющих разнообразные природные ландшафты: леса, степи или пустыни. Такие болезни могут долгое время существовать в природе, вызывая заболевание лишь среди диких животных. Однако если в такой очаг попадет человек, он может столкнуться с переносчиком возбудителя, заразиться и заболеть (Шилова, 1965).

Сурочки норы являются местом, где концентрируются многие паразиты. Эти норы также используются лисами, барсуками, енотовидными собаками, степными хорьками, сусликами, мышевидными грызунами, огарями, каменкой-плясуньей и другими животными и птицами. Поэтому через них может осуществляться обмен паразитами.

По данным Горшкова П.К. (1997) среди эктопаразитов барсука общими для барсука и енотовидной собаки являются иксодовые клещи (*Ixodes ricinus*) и блохи (*Chaetopsylla trichosa*), для барсука и лисицы – блохи (*Paracetes melis*), для для всех трех видов – блохи (*Ctenocephalides felis*). В норах барсука, лисы и енотовидной собаки обнаружены блохи барсука (*Chaetopsylla trichosa*, *Paracetes melis*). У барсука найдены 16 видов гель-

минтов, половина из них встречается у лисицы и енотовидной собаки и четыре вида – только у лисицы. Общность эктопаразитов и гельминтов говорит о контактах между этими животными и об их эпизоотологическом значении как друг для друга, так и для других животных и человека. Эпизоотия чесотки лисицы в 1965 году перешла на других животных. Эпизоотии бешенства также переходит на других животных. Барсук, лисица и енотовидная собака участвуют в формировании очагов дифиллобатиоза и трихинеллеза, опасных и для человека. Детально наличие экто- и эндопаразитов новые поселения сурков на больших пространствах Поволжья не обследовались. Это является актуальной задачей будущего.

Есть интересные исследования в этом плане за степным сурком в Украине (Зоря и др., 1997). Было установлено, что сурки, живущие непосредственно на территории очага туляремии в Великобурлукском и Двуречанском районах, имели положительные результаты в реакции непрямой гемагглютинации антител. В 1965 году Луганской обласанэпидемстанцией Украины от сурков из Беловодского района было выделено 5 культур возбудителя туляремии. Положительные находки на туляремию у сурков были в 1986 и 1991 гг. В 1996 году было обследовано 16 сурков. У них не было обнаружено признаков туляремии. Однако, вышеизложенное говорит о том, что заражение сурков туляремией вполне возможно при ухудшении эпизоотической ситуации, что требует систематического контроля в популяциях степного сурка.

По мнению Липковича А.Д. и Липковича Т.А. (2001), далеко не безопасным и методологически неверным являются утверждения ряда авторов о необходимости перехода "от антропоцентрического сознания к экоцентрическому". Они пишут, что вряд ли приемлема для человека иная система ценностей, чем признающая безусловный приоритет человеческой жизни, здоровья и безопасности (т.е. антропоцентризм); именно с этих позиций следует рассматривать и восстановление природных экосистем. Многие природные очаги особо опасных инфекций были оздоровлены в ходе трансформации природных ландшафтов. Это относится и к очагу чумы Северо-Западного Прикаспия. Далее эти авторы пишут о том, что следует иметь в виду, что восстановление степных экосистем влечет за собой и восстановление структуры природных очагов инфекций. "Непонимание этого, в совокупности с прямолинейной вульгарной трактовкой перехода к "экоцентрическому сознанию", может привести к созданию чрезвычайных ситуаций. Вряд ли стоит убеждать специалистов в недопустимости вселения (реинтродукции) носителей особо опасных инфекций в пределы их исторических очагов. Тем не менее, именно такие факты уже имеют место". Липкович А.Д. и Липкович Т.А. (2001) приводят два таких факта, один из которых относится к Ростовской области, другой – Республике Калмыкия. Причем в 1999 году в калмыцком природном очаге было выделено шесть культур чумного микроба (в Черноземельском и Лаганском районах Калмыкии) (Липкович, Липкович, 2001).

Многие заповедники Северного Кавказа и Прикаспия расположены вблизи или на территории очагов особо опасных заболеваний (Астраханский – лихорадки Западного Нила, Черные Земли и Кабардино-Балкарской – чумы, Северо-Осетинский – туляремии и т.д.) (Липкович, 2000).

Заболоцкий В.И. (1968) в 1961-1966 годах было исследовано в дельте Волги 270 промысловых млекопитающих и домашних плотоядных 13 видов.

В числе обнаруженных у них гельминтов, 19 известных как возбудители гельминтоза человека, 18 видов представлены биогельминтами, один вид относится к геогельминтам. При этом 12 видов червей циркулируют успешно в эпизоотологической цепи инвазий в природе без непосредственного участия человека и домашних животных.

В деле акклиматизации и реакклиматизации сурков с указанными выше примерами переплетаются важные направления философии, которые выражаются в понятиях антропоцентризм, биоцентризм и экоцентризм. И от того, какого направления придерживаться при этом, можно оправдать любые действия. Но ясно одно, что в деле (ре)акклиматизации при каждом конкретном действии нужен свой подход и соблюдение правила золотой середины. При этом линия идеологии должна пролегать где-то посередине между биоцентризмом и экоцентризмом (Грищенко, 2001).

Исходя из сказанного можно смело констатировать, что проведение квалифицированной экологической экспертизы любых планов акклиматизации и реакклиматизации сурков в те или иные районы и регионы вполне очевидно. Эти работы необходимо проводить квалифицированно и со знанием дела, оформив предварительно все необходимые документы и согласования, а также группу квалифицированных экспертов на уровне федерации и регионов. Если раньше (в 80-х годах — в пик акклиматизационных и реакклиматизационных работ) для этого не было необходимой нормативно-правовой базы (кроме Методической разработки Главохоты РСФСР, "Инструкции о порядке планирования и проведения мероприятий по расселению охотничьих животных на территории РСФСР", "Указаний по проведению обследований..."), то в настоящее время действуют закон РСФСР "Об охране окружающей природной среды", новые Федеральные законы "О экологической экспертизе", "О санитарном благополучии", "О животном мире", "Об особо охраняемых природных территориях", однако их выполнение не было налажено должным образом в части рассматриваемого нами вопроса.

Кроме этого на основных колониях сурков в природных очагах различных заболеваний необходимо организовывать зоолого-паразитологический и эпидемиологический мониторинг для предотвращения эпизоотий. Это также необходимо прописывать в нормативно-правовые акты.

Литература:

- Бибиков Д.И., Берендяев С.А., Пейсахис Л.А. и др. Природные очаги чумы сурков в СССР. М.: Медицина. 1973. 192 с.
 Бибиков Д.И. Род *Marmota* Frisch, 1775: Сурки // Медицинская териология. Вопросы териологии. М.: Наука. 1979. С.261-279.
 Горшков П.К. Барсуки в биосферах Республики Татарстан. Казань: Издательство "Табигат". 1997. 176 с.
 Грищенко В.Н. Четвертая идеология заповедного дела // Гуманитарный экологический журнал. Том 3. Выпуск 1. 2001. С.42-56.
 Заболотный В.И. Промысловые млекопитающие и домашние плотоядные дельты Волги как резерваты гельминтозов человека // Материалы научной сессии, посвященной 50-летию Астраханского государственного заповедника. Астрахань. 1968. С. 198-201.
 Зоря А.В., Наглов В.А., Токарский В.А., Авдеев А.С., Ткач Г.Е. Эпизоотологический контроль популяции степного сурка-байбака на

территории Харьковской области // Возрождение степного сурка. Тезисы докладов Международного семинара по суркам стран СНГ (с.Гайдары, Харьковская область, Украина, 26-30 мая 1997г. М.: Издательство АБГ. 1997. С.20-21.

Карасева Е.В., Телицына А.Ю. Методы изучения грызунов в полевых условиях. Учеты численности и мечение / Под ред. академика В.Е.Соколова и проф. Кучерука В.В. М.: Наука. 1996. 227 с.

Контримавичус В.Л. Паразитизм и эволюция экосистем (экологические аспекты паразитизма) // Журнал общей биологии. 1982. Т. 43. № 3. С. 291-302.

Липкович А.Д. Заповедники Северного Кавказа как потенциальные индикаторы эпидемиологической обстановки в регионе // Заповедное дело. Научно-методические записки Комиссии по заповедному делу. Вып. 6. М. 2000. С.5-8.

Липкович А.Д., Липкович Т.А. Изменение фауны позвоночных в степях Предкавказья: природоохранный и эпидемиологический аспекты // Степной бюллетень. Зима 2001. № 9. Новосибирск: Филиал "Гео" Издательства СО РАН, Издательский дом "Манускрипт". 2001. С.29-33.

Программа научных исследований по разделу Летописи природы «Болезни и паразиты» и общие рекомендации по профилактике и борьбе с заразными заболеваниями диких животных в государственных заповедниках. Ответственный за выпуск к.б.н. Л.А.Бибикова. М. 1990. 43 с.

Формозов А.Н. Проблемы экологии и географии животных (Сборник статей). М.: Наука. 1981. 352 с.

Шилова С.А. Клещевой энцефалит. М.: Издательство "Медицина". 1965. 27 с.

РАЗДЕЛ 12. ОЦЕНКА ВОЗДЕЙСТВИЯ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

ИССЛЕДОВАНИЕ СОСТОЯНИЯ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В РАЙОНЕ ПОСЕЛКА ВУРНАРЫ ЧУВАШСКОЙ РЕСПУБЛИКИ И ОЦЕНКА ВОЗМОЖНЫХ ПРИЧИН ЕЁ ИЗМЕНЕНИЙ ПРИ РЕКОНСТРУКЦИИ ЦЕХОВ

ОАО «ВУРНАРСКИЙ ЗАВОД СМЕСЕВЫХ ПРЕПАРАТОВ»

А.И.Тихонов - академик ИТА ЧР, И.Е. Илларионов - академик ИТА ЧР,
 В.В.Свешников - академик ИТА ЧР, Г.Д.Куркин,
 В.М.Иванов - член-корр. ИТА ЧР, Д.С.Дуев

В нынешних условиях рыночной экономики соответствии с действующим законодательством (ФЗ «Об экологической экспертизе») при строительстве новых и реконструкции действующих промышленных предприятий инвестиционно-строительные проекты должны иметь экологическое сопровождение. Оно включает целую систему процедур, направленных на обеспечение экологической безопасности в районе реконструируемого объекта, охрану природной среды и здоровья человека от вредных воздействий работающего предприятия. Экологическое сопровождение состоит из экологического обоснования инвестиционно-строительного проекта и экологического мониторинга окружающей среды в процессе работы предприятия. Экологическое обоснование содержит оценку современного состояния природной среды при существующих на момент проек-

тирования формах хозяйственной деятельности и санитарно-эпидемиологической обстановке в районе реконструируемого объекта для получения данных о фоновом загрязнении окружающей среды по материалам предыдущих исследований.

В данной работе приведены результаты работ по оценке современного состояния различных компонентов окружающей среды в районе Вурнарского завода смесевых препаратов с целью экологического обоснования возможности его реконструкции. В прошлые годы на месте ОАО «ВЗСП» существовал химический завод, который обеспечивал весь Советский Союз пестицидами типа ДДТ и гексахлорана для нужд сельского хозяйства. В настоящее время ОАО «ВЗСП» специализируется в области производства жидких и смачивающихся порошков пестицидов, товаров бытовой химии и минеральных наполнителей. Основными вредными веществами, выделяющимися в процессе производства и выбрасываемыми в окружающую среду, являются двуокись азота, углеводороды, ацетальдегид, кислота соляная, диоксид серы, оксид углерода, различные пыли. Основными источниками выбросов вредных веществ в атмосферу являются трубы вытяжных вентиляционных установок, дымовые трубы котельной, выхлопные трубы транспортных средств и дыхательные трубы резервуаров углеводородов ЛВЖ и ГСМ.

В дальнейшем планируется реконструкция завода с целью увеличения объема выпускаемой в настоящее время продукции. В этом плане предусмотрено расширение производства жидких форм пестицидов, как бурефен ФД-11, лонтрел, витарос. В процессе формуляции названных пестицидов не образуются побочные продукты. Целью данных работ является определение фонового загрязнения различных компонентов окружающей среды в районе Вурнарского завода смесевых препаратов до его реконструкции с целью прогнозирования степени воздействия реконструированного завода на окружающую среду.

Для решения поставленной задачи, в соответствии с требованиями [5] был проведен сбор, систематизация и анализ материалов прошлых лет по изучению состояния и загрязнения различных компонентов окружающей среды: атмосферного воздуха, поверхностных и подземных вод, донных осадков поверхностных водотоков и водоёмов, почвы, экзогенных геологических процессов, а также растительного и животного мира в окрестностях предприятия.

Источниками информации при выполнении работ послужили данные местных метеостанций Росгидромета и водного надзора бассейновых управлений, МПР ЧР, Госкомэкологии ЧР, органов Роскомрыболовства, материалы местной администрации по земельным ресурсам, Госкомзема ЧР, органов Рослесхоза, материалы РК по охране природы, ЦГСЭН и ГК по охране окружающей среды ЧР по периодическому обследованию атмосферного воздуха, поверхностных и подземных вод, почвенного покрова, а также фондовые материалы научно-исследовательских и проектно-изыскательских институтов и ОАО «ВЗСП».

Кроме перечисленной информации в ходе выполнения работ авторами были отобраны пробы воды из скважин, колодцев и наблюдательных скважин и был проведен анализ микроэлементного и изотопного состава подземных вод для уточнения некоторых вопросов, возникавших при обработке и интерпретации существующей информации. Обработка и интерпретация собранных и вновь полученных материалов производилась с использованием компьютерных программ, что позволило извлечь максимум информации для характеристики состояния окружающей среды. В данной работе дается краткое описание результатов выполненных работ.

Состояние атмосферного воздуха.

Основными вредными веществами, выделяющимися в результате производственного процесса завода являются: двуокись азота, углеводороды, ацетальдегид, кислота соляная, диоксид серы, оксид углерода, различные пыли. По результатам натурных наблюдений ЦГСЭН в ЧР за загрязнением атмосферного воздуха, проводившихся в 1999-2000 г.г. в пгт.Вурнары, в районе влияния производства ОАО «ВЗСП» выявлены небольшие очаги загрязнения атмосферы в районе бани ПОЖКХ (концентрация карбофоса $0,024 \text{ мг/м}^3$), у стадиона «Химик» (концентрация оксида углерода $6,2 \text{ мг/м}^3$), на ул. Пушкина (содержание пыли $0,88 \text{ мг/м}^3$). Концентрация остальных примесей не превышала допустимых норм.

Среднегодовые данные по определению концентрации загрязнителей атмосферного воздуха на территории пгт.Вурнары за период 1995-2000 г.г., полученные контрольной службой ЦГСЭН, иллюстрируют крайнюю нерегулярность отбора проб во времени, а также отсутствие комплексного анализа при очередном опробовании. Указанные обстоятельства уменьшают информативность и эффективность режимных наблюдений за загрязнением атмосферного воздуха. По этим данным не удаётся проследить изменения концентрации различных загрязнителей атмосферного воздуха в пространстве и времени.

В настоящее время считается, что определение загрязнения снега на территории населенных пунктов является наиболее надежным источником для изучения загрязнения не только атмосферного воздуха и почвенного покрова территории. В связи с этим нами вокруг ОАО «ВЗСП» проведен отбор проб снега на 11 точках по относительно равномерной сети. В снеговых пробах определено содержание пестицидов, сульфатов, нитритов, двуокиси углерода и пестицидов (ксилол, суми-а, карбофос, арриво), а также 70 микроэлементов (в том числе токсичные тяжелые металлы).

Для более эффективной интерпретации полученных данных нами построены карты изменения по изученной площади концентрации пестицидов, а также анионов и микроэлементов с наиболее значимыми концентрациями в снеговых пробах. В результате исследований установлено, что распространение сульфатов и нитритов согласуется с направлением основных ветров в районе пгт.Вурнары - юго-восточным, т.е. ореолы рассеяния их вытянуты в северо-восточном направлении. Однако такой вывод не подтверждает распределение двуокиси углерода (CO_2), аномальные зоны которого располагаются в направлении с северо-запада на юго-восток.

Также не наблюдается явно выраженной зависимости ореолов распространения пестицидов от направления основных ветров в районе поселка. Отсутствует также пространственная связь участков с аномальной концентрацией различных пестицидов. Так, максимальная концентрация суми-а наблюдается в юго-восточной части, карбофоса и ксилола - в северо-западной части, а арриво - в юго-западной части изученного участка. Таким образом, анализ карт изменения содержания пестицидов позволяет видеть случайный характер распределения и предположить о возможности их возникновения под влиянием местных факторов.

Принято считать, что загрязнение снежного покрова отражает загрязнение почвы на территории населенных пунктов. Поэтому нами проведен сравнительный анализ картографических данных о загрязненности почвы и снежного покрова. В результате установлено комплексное загрязнение снежного покрова такими металлами, как Pb, Zn, Mn и Sr при отсутствии надежной корреляции их

концентрации между собой. Полученные данные свидетельствуют о том, что вопреки литературным данным [1] о представительности снеговых проб для изучения почв на территории городов и поселков городского типа, для пгт. Вурнары это условие не особенно соблюдается. Об этом свидетельствует сравнительный анализ коэффициентов корреляции между металлами для снеговых проб с аналогичными коэффициентами корреляции для почвы.

Металлы, содержащиеся в почвах на территории поселка, значительно теснее связаны между собой, т.е. наблюдаются высокие коэффициенты корреляции между многими металлами. Для техногенного загрязнения подобное не характерно, поскольку в отходах различных промышленных предприятий встречаются разные ассоциации металлов, отличающиеся от их природных скоплений. Для снеговых проб подобной тесной корреляции не наблюдается. Если в снеговых пробах коррелируют между собой одни металлы, то в почвах - другие. Причем количество коррелирующихся между собой металлов в почве значительно больше. Следовательно, можно предположить о различной природе загрязнения почвы и снега на территории поселка.

В работе [1] также отмечается, что обнаруженные в снеговых пробах металлы преимущественно имеют техногенное происхождение. Характер загрязнения почвы объясняется присутствием металлов природного происхождения, т.е. их поступлением с глубинными водами и накоплением в почвах за длительный геологический период. Выводы о возможности поступления глубинных вод на территории пгт. Вурнары, полученные на основе корреляционного анализа связи металлов в почвах и снеговых пробах, полностью согласуются с приведенными ниже результатами изотопных исследований о поступлении глубинных вод.

Состояние поверхностных вод.

К поверхностным водным объектам в районе пос. Вурнары относятся реки Анперка и Вурнарка с притоками, а также построенные на притоках пруды, наиболее крупными из которых являются Дачный, Кирпичный и Мясокомбинатский. Качество воды в реке Вурнарка находится под постоянным контролем экологов и санэпидслужбы, а также других различных ведомств и министерств, особенно в последние годы, так как участок реки у посёлка является, с одной стороны, зоной отдыха, а с другой стороны - объектом загрязнения. Последнее объясняется отсутствием единой ливневой канализации на территории поселка и стоком различных стоков с территории поселка непосредственно в р. Вурнарку.

Степень загрязнения р. Вурнарки у посёлка по суммарному показателю сверхнормативного загрязнения (СПЗ) оценивается от умеренной (0,1-3) до высокой (3-10), а у её притоков со стороны посёлка - до чрезвычайно высокой (10-100) и даже экстремальной (> 100). При этом отмечается рост величины СПЗ по течению реки. Наиболее высокую концентрацию имеют железо, магний, марганец, натрий и кадмий.

Также наблюдается постепенный рост концентрации Fe, Mn, B, Na и Ca в воде р. Анперки по ее течению. Это объясняется постепенным привносом тяжелых металлов с территории пгт. Вурнары ливневыми стоками.

Анализ изменения концентрации ДДТ в донных осадках рек Вурнарки и Анперки и их притоков показывает, что в верховьях рек содержание ДДТ значительно меньше ПДК и ниже по течению она увеличивается и начинает превышать ПДК, что свидетельствует о постепенном привносе дополнительных порций ДДТ в низовьях рек. Однако, в среднем течении р. Анперка содержание ДДТ начинает постепенно падать, когда как в р. Вурнарке оно остается стабильно

превышающим ПДК до низовьев реки. Это свидетельствует о различном характере загрязнения ДДТ указанных рек: в р. Анперка в нижнем течении дополнительного поступления ДДТ не наблюдается, в то время как происходит постепенный привнос дополнительных порций ДДТ в р. Вурнарку в ее нижнем течении. В этом, возможно, повинна зона железнодорожной магистрали, по которой в свое время был транспортирован значительный объем продукции бывшего Вурнарского химзавода.

Состояние подземных вод.

В связи с тем, что в прошлые годы на территории пос. Вурнары разведка подземных вод не проводилась и запасы не определены, население вынуждено использовать для питьевых целей подземные воды верхнепермских, юрских и меловых отложений с помощью одиночных скважин, пробуренных на неразведанных площадях. По данным различных организаций минерализация подземных вод изменяется от 504 до 3269 мг/л. Кроме того, в водах ряда скважин наблюдается превышение ПДК по концентрации сульфатов, фтора и иногда железа. Воды скважин с повышенной минерализацией и содержанием сульфатов смешиваются до подачи в водопровод с поверхностными водами р. Малый Цивиль, что позволяет уменьшить концентрацию указанных гидрохимических показателей до допустимых норм.

Для наиболее полной и объективной характеристики геохимических особенностей подземных вод по площади и разрезе нами построены карты распределения основных гидрогеохимических параметров для водоносных горизонтов P_2t и J_{2-3} . Указанные карты позволили оценить превышающий ПДК уровень и распределение существующего загрязнения подземных вод такими загрязнителями, как сульфаты, фтор и железо. Максимальная концентрация сульфат-иона в подземных водах татарских отложений наблюдается в северо-западной части территории в районе ОАО «Вурнарский завод сухого обезжиренного молока» и ОАО «Сельхозтехника». Причем увеличение концентрации сульфатов в подземных водах вызвано куполообразным внедрением минерализованных вод из нижележащих горизонтов. Минимальная концентрация SO_4^{2-} (<300 мг/л) отмечается в юго-западной части территории пгт. Вурнары в районе ОАО «ВЗСП».

Концентрация фтора в подземных водах на территории пос. Вурнары составляет 0,6 - 3,2 мг/л. Причем отмечается изменение содержания фтора с глубиной. Максимальные концентрации фтора зафиксированы в подземных водах татарских отложений в скважинах, расположенных в бассейне р. Вурнарки, а также в восточной и северо-восточной частях поселка. Карты распределения железа в подземных водах по водоносному горизонту и в разрезе свидетельствуют о загрязнении подземных вод железом с поверхности.

Исследования показали, что существующая на территории поселка геохимическая обстановка подземных вод обусловлена поступлением по зонам тектонических нарушений в пределы водоносных горизонтов K_1-J_{2-3} и P_2t глубинных вод, характеризующихся повышенным содержанием SO_4 , Cl, F и (Na+K), что приводит к увеличению щелочности и жесткости подземных вод эксплуатационных горизонтов, а также общей минерализации и содержания сульфатов и фтора. Полученный вывод подтверждается результатами уран-изотопных исследований.

Исследования временных изменений макрогеохимических показателей подземных вод показали, что в процессе водозабора происходит постепенное подтягивание по трещиноватым зонам тектонических нарушений соленоватых вод из нижележащих горизонтов. Это свидетельствует о недостаточности запа-

сов подземных вод в эксплуатируемых горизонтах верхнепермских, юрских и меловых отложений и превышении объема водозабора над естественными ресурсами подземных вод. Следовательно, для сохранения условий восполнения подземных вод необходимо регулировать объем водоотбора разными скважинами. Необходимую информацию о том, в каких скважинах в первую очередь следует уменьшить забор воды для установления нормального режима уровня и химического состава подземных вод, а каких скважинах можно продолжить откачку подземных вод в прежнем объеме, позволяют получить результаты уран-изотопной съемки.

Индикаторные уран-изотопные исследования позволяют определить особенности формирования и динамики подземных вод. В качестве индикатора в этом методе используется соотношение альфа-активностей изотопов урана ($^{234}\text{U}/^{238}\text{U} = g$), содержащегося в любых типах подземных и поверхностных вод. Преимущество этого метода по сравнению с другими природными и искусственными индикаторами заключается в его постоянстве в пространстве и времени благодаря отсутствию взаимодействия индикатора с водовмещающими породами и достаточно большому периоду полураспада используемых изотопов. Для определения условий формирования и циркуляции, а также взаимодействия подземных вод различных горизонтов на территории пгт. Вурнары нами проведен отбор проб воды из 16 скважин, вскрывших водоносные горизонты пермских, юрских и меловых отложений. Кроме того, с целью определения возможной связи подземных вод с грунтовыми водами опробованы 11 колодцев и один родник.

Полученные данные показали, что на территории пгт. Вурнары подземные воды характеризуются высоким изотопным отношением (8-9) при низких концентрациях урана. Подземные воды с подобными изотопными показателями обычно встречаются в районах разломов земной коры [8] где происходит подток глубинных вод в пределы верхних водоносных горизонтов. Существование таких районов в пределах Восточно-Европейской платформы показано нами в работе [7]. Интерпретация уран-изотопной информации проводилась в соответствии с методическим руководством [3] путем построения карт распределения изотопного отношения $^{234}\text{U}/^{238}\text{U}$ в подземных водах.

Установлено, что максимальные значения изотопного отношения урана в подземных водах татарских отложений наблюдаются, в основном, в южной части территории поселка в виде небольших локальных участков. Это свидетельствует о том, что глубинные воды поступают не повсеместно, а по локальным каналам, приуроченным к местам пересечения разнонаправленных тектонических нарушений. Такие участки по изотопным данным наблюдаются преимущественно в районе русла р. Вурнарки. Следовательно, русло указанной реки проходит вдоль глубинного разлома субширотного направления и по нему на отдельных участках поступают глубинные воды. По уран-изотопным данным доля глубинных вод в водоносном горизонте татарских отложений на территории поселка достигает 80-90%.

Известно [4], глубинные воды содержат значительное количество вредных для организма человека токсичных тяжелых металлов. В результате длительного (миллионы лет) поступления этих вод в пределы верхних водоносных горизонтов тяжелые металлы могут аккумулироваться в горных породах и почвах, изменяя их физико-химические свойства. Эти изменения, в свою очередь, приводят к изменениям геофизических полей Земли, которые оказывают влияние на организм человека. По данным [2, 6], что техногенное загрязнение почвы тя-

желыми металлами обычно не превышает 0.5-1.0 м от поверхности земли. Поэтому обнаружение тяжелых металлов в грунтах на глубинах 2-3 м и ниже может свидетельствовать об их природном происхождении.

В связи с этим целесообразно провести на территории поселка специализированные геохимические исследования путем бурения короткометражных скважин (3-5 м) и микроэлементного анализа почвы и грунтов. В комплексе с геохимическими исследованиями желательно проводить наблюдения геофизическими методами (магнитометрия, гравиметрия, радиометрия, электрометрия) с целью выявления и оконтуривания участков с аномальными изменениями физических полей Земли в результате накопления в горных породах тяжелых металлов, поскольку известно, что изменения геофизических полей Земли оказывает большее воздействие на здоровье человека, чем потребление для питьевых целей некондиционных подземных вод. Проведение указанных исследований позволит изучить степень влияния глубинных геологических факторов на здоровье населения поселка и принять необходимые меры по профилактике заболеваемости.

Состояние грунтовых вод.

Грунтовые воды используются населением частного сектора для питьевых и технических целей с помощью колодцев. Поэтому ЦГСЭН проводит ежегодный отбор проб воды из колодцев и определение органолептических свойств, а также концентрации основных гидрохимических показателей и загрязнителей, как коли-индекс и МАФАМ (общее микробное количество). Анализ этих данных показывает, что суммарный показатель загрязнения (СПЗ) грунтовых вод достигает 125. Основными загрязнителями являются кадмий, марганец, железо и барий. Однако, в связи небольшим количеством контролируемых колодцев не удается оценить загрязненность этими элементами грунтовых вод на всей территории поселка. Объективной оценке состояния грунтовых вод препятствует также бессистемное опробование колодцев, выраженное в анализе различных параметров в разное время, делаящем невозможным прослеживание изменений концентрации выявленных загрязнителей в течение времени.

Весьма сложным характером изменения в разные годы отличается показатель бактериального загрязнения – МАФАМ. Наблюдается стабильно повышенные значения МАФАМ в грунтовых водах в северной и восточной частях территории поселка. Однако средняя величина его из года в год изменяется. Так, если в 1991 г. в северной части поселка величина МАФАМ достигала 60, то в 1996 г. она уменьшилась до 30-40 и по данным 1997 г. снова увеличилась и достигла 216.

К сожалению, в водах колодцев контрольными службами ЦГСЭН не определялось содержание сульфатов, общей минерализации вод, железа, марганца и других металлов. Это исключает возможность оценки возможности попадания токсичных тяжелых металлов из почвы в грунтовые воды. Для этого в грунтовых водах необходимо изучать концентрации таких токсичных металлов, как Fe, Mn, Cu, Pb, Zn, Cd и др.

В настоящее время существуют сравнительно недорогие высокоточные методы, позволяющие проводить одновременное определение содержания до 70 химических элементов (в том числе тяжелых токсичных металлов). Знание концентрации различных химических элементов в грунтовых и напорных подземных водах позволит в конечном итоге определить степень взаимного проникновения тяжелых металлов из почв в грунтовые воды и наоборот.

С целью установления наличия микроэлементов в грунтовых водах в районе ОАО «ВЗСП» нами проведено одновременное определение 70 микроэлементов в 5 наблюдательных скважинах на территории завода. Результаты исследований показали отсутствие в грунтовых водах многих микроэлементов, как, например, Hg, Bi, Sb, Ti, V и др. В то же время отмечаются значительные концентрации в отдельных наблюдательных скважинах железа (до 13,8 мг/л), марганца (до 0,3 мг/л), цинка (до 0,16 мг/л), свинца (до 27,6 мкг/л) и стронция (до 0,6 мг/л). Причем в наблюдательной скв. 1 (юго-восточная часть территории ОАО «ВЗСП») наблюдается комплексная аномалия с повышенным содержанием Fe, Mn, Sr, B и Al, а в скв. 4 - Zn, Pb, Sr, Br, Al, Cr и Cu. Кроме того, в водах отдельных наблюдательных скважин отмечено небольшое повышение Li, P, Ni и др. Полученные данные показывают, что в грунтовых водах, также как в напорных подземных, наблюдаются повышенные концентрации тяжелых металлов. Поэтому при режимных наблюдениях за изменениями химического состава вод колодцев необходимо изучать и содержание микроэлементов, что позволит определить причины повышенных концентраций их в грунтовых водах и изучать возможные связи с загрязнением почвы на территории пгт. Вурнары и ОАО «ВЗСП».

Для проверки сказанного нами в заключительной стадии работ проведен микроэлементный анализ вод 7 скважин и 2 колодцев, расположенных в различных районах поселка. При анализах одновременно определялись концентрации 71 элемента. Установлено, что концентрации большинства микроэлементов составляет первые мкг/л или менее предела обнаружения прибора. Особый интерес представляет содержание таких редких микроэлементов, как Li, B, Br, I, поскольку известно, что они являются элементами-индикаторами глубинных вод. Следовательно, присутствие этих микроэлементов в подземных и грунтовых водах на территории пгт. Вурнары является подтверждением выводов уран-изотопных исследований о внедрении глубинных вод в пределы верхних водоносных горизонтов. Поэтому при проведении дальнейших контрольных наблюдений за изменениями химического состава подземных вод следует включить в обязательный комплекс определение концентрации микроэлементов с использованием высокоточных методов анализа.

Состояние почвенного покрова.

Наиболее детальное обследование почв на территории поселка проводилось в 1991-92 гг. Александровским филиалом СНПП «Геокор» в ходе выполнения эколого-геохимических исследований в районе пгт. Вурнары. Локальность, бессистемность и значительно меньшей детальностью характеризуются обследования 1995 и 1998 гг., выполненные соответственно по заказу Госкомнедра ЧР, Госкомэкологией ЧР и Вурнарским районным комитетом по охране природы. При этом точки опробования размещались, в основном, на территории ОАО «ВЗСП» и или обследовались преимущественно заводом, на территории участки (контрастные аномалии): места вывоза шлама с завода, свалки, участки сжигания тары, полоса вдоль железной дороги и т.д. В связи с непредставительностью данных последующих лет для характеристики почвы нами использованы данные 1992 г., несмотря на существенную давность этих исследований, учитывая планомерность, системность и детальность отбора проб.

Для определения степени общего химического загрязнения почв рассчитан суммарный показатель загрязнения Z_c по формуле:

$$Z_c = K_{c1} + K_{c2} + \dots + K_{cn} - (n-1),$$

где n – число определяемых компонентов,

K_{ci} – коэффициент концентрации i -го загрязняющего компонента, определяемый по соотношению $K_{ci} = C_i / C_{фон}$ (C_i – содержание данного компонента в почве, мг/кг).

Согласно рассчитанным значениям K_{ci} на территории пос. Вурнары выделено семь очагов загрязнения с высокими значениями K_{ci} . Они приурочены преимущественно к территориям предприятий. Наиболее распространенным загрязнителем почв, судя по площади аномальных участков (128 га), является свинец. Максимальная концентрация свинца в очагах загрязнения достигает 20 $C_{фон}$. Высокое содержание Zn отмечено на территории базы райпотребсоюза, кирпичного завода и на перекрестке улиц К.Маркса и Комсомольская. Коэффициент концентрации цинка достигает 5,4 $C_{фон}$ и площадь загрязнения почв этим элементом составляет 89 га.

Максимальное содержание Ni в почвах достигает 19,4 $C_{фон}$, а площадь загрязнения составляет около 58 га. Высокие содержания Hg наблюдаются на территории базы райпотребсоюза, где $K_{сш}$ составляет 18,6-20,5. Кроме того, в загрязнении почвы частично участвуют фосфор, медь, олово, кобальт и хром.

Исследования показали, что наиболее загрязненным является участок сжигания бумажной тары, расположенный восточнее пос. Вурнары. Следующими по степени загрязненности почвы являются территории базы Вторчермета и ОАО «ВЗСП».

Таким образом, наибольший вклад в загрязнение почв в очагах загрязнения, как и на всей территории пос. Вурнары, вносит Pb: в шести очагах его $K_{сш}$ составляет 7,5-20. Распространенным загрязнителем является также Hg – в пяти очагах загрязнения его $K_{сш}$ равен 2,8-25. За ртутью следуют Cu, P и Zn – в четырех очагах $K_{сш}$ у них равны соответственно 2,1-7,9, 2,2-37 и 4,1-5,4. Меньше распространено Sn – в трех очагах его $K_{сш}$ составляет 2,7-13,3. Только в одном-двух очагах загрязнения в числе основных загрязнителей выступают Ni, Co, Cr, Mo, причём наивысший $K_{сш}$ среди них имеет Ni – 9,7-19,4; у остальных он не превышает 2,5. Общая площадь участков с незагрязненными почвами занимает 54,5% территории поселка, с допустимым загрязнением – 42,2%, с опасным загрязнением – 3,3%. Непосредственно на территории ОАО «ВЗСП» незагрязненные площади занимают 22,4%, с допустимым загрязнением – 53,4% и с умеренно-опасным загрязнением – 24,2%.

Корреляционный анализ концентрации различных металлов между собой показал наличие довольно тесной связи между Pb, Zn, Cu и Sn. Такая зависимость между указанными металлами обычно характерна для природных геохимических аномалий, наблюдающихся в ореолах рассеяния в районах поступления глубинных флюидов в верхние горизонты. На изучении таких ореолов основаны различные модификации металлотрических методов поисков полиметаллических и нефтяных месторождений.

В современных геозоологических исследованиях выявление подобных комплексных природных геохимических аномалий токсичных тяжелых металлов является основным способом обнаружения зон глубинных разломов, представляющих собой геопатогенные зоны, оказывающие отрицательное воздействие на организм человека.

Таким образом, большинство из выявленных на территории пгт. Вурнары комплексных аномалий тяжелых металлов, содержащих Pb, Zn, Cu и Sn, могут быть образованы в результате длительного (миллионы лет) поступления глубинных вод, присутствие которых в подземных водах эксплуатируемых горизонтов

тов доказано вышеприведенными результатами уран-изотопных исследований.

Площадь загрязнения пестицидом ДДТ почв (более 0,1 мг/кг) пгт. Вурнары и его окрестностей по данным СНПП «Геокоор» (1992) составляет более 60 %. В районе ОАО «ВЗСП» выделяются два очага загрязнения почв ДДТ, в сотни раз превышающие ПДК. Один очаг расположен между промплощадкой завода и прудом Дачный, здесь максимальное содержание ДДТ достигает 34,0 мг/кг. Другой очаг расположен между юго-восточной частью промплощадки, прудом Кирпичный, улицами Лесхозная и Железнодорожная. Содержание ДДТ в этом очаге составляет 23,7-28,5 мг/кг. Высокое содержание ДДТ на территории огородов и приусадебных участков связано, по-видимому, с систематическим применением населением высоких доз пестицидов в борьбе с сельскохозяйственными вредителями.

Загрязнение донных отложений.

Донные отложения рек являются своеобразным индикатором загрязнения почв водосборной площади. По данным СНПП «Геокоор» в 1992 г. загрязнённые участки донных отложений р. Вурнарка были расположены по реке прерывающимися лентами в 500-1500 м и пространственно приурочены к отдельным промышленным объектам. Основными загрязнителями донных отложений являются Р, Нg, Cr, Cu, Mn, Pb.

Содержание пестицидов в донных отложениях рек и прудов в районе пгт. Вурнары изучалось службой контроля Минэкологии ЧР (1995) и Вурнарского РК по охране природы (1998). Донные отложения р. Вурнарка при пересечении её с автодорогой на Ибresi содержат 0,14 мг/кг ДДТ, а в 30 м ниже впадения в неё левого притока, берущего начало у нефтебазы – 0,68 мг/кг. В донных отложениях данного притока содержание ДДТ доходит до 0,62 мг/кг. Загрязнение донных отложений ДДТ происходит и за счёт стока с насыщенных пестицидами огородов и приусадебных участков левобережья.

Выпуск дустов на ОАО «ВЗСП» прекращён с 1989 г. На момент обследования 1992 г. в донных отложениях с территории завода не обнаружено превышающих ПДК содержаний ДДТ. Максимальное содержание ДДТ в донных отложениях впадающих в пруд «Дачный» ручейков составляет 0,014 мг/кг, в пробах воды ДДТ не обнаружено.

Загрязнение донных отложений ГХЦГ аналогично загрязнённости ДДТ. По данным обследования 1998 г., донные отложения впадающего в пруд «Дачный» ручья содержат 4,85 мг/кг гексахлорана, оврага около западной стены завода – 18,83 мг/кг, на участке вывоза ила – до 2,95 мг/кг, а по данным обследования 1995 г. – 0,19 мг/кг.

Оценка воздействия ОАО «ВЗСП» на растительность.

В районе расположения Вурнарского завода смесевых препаратов с западной, южной и северо-западной стороны располагается лесной массив, который принадлежит гослесфонду и относится Вурнарскому лесничеству Вурнарского лесхоза. По материалам лесоустройства этот лесной массив характеризуется хорошими показателями. В лесу эндемичные и реликтовые виды растительности не произрастают. В районе расположения Вурнарского завода смесевых препаратов с южной, северо-восточной и восточной стороны у населения имеются огороды, придомовые садовые участки и небольшие сады. Отдельно большие садовые участки отсутствуют. Стадион «Химик» ОАО «ВЗСП» располагается в северо-западном направлении от завода в 500 метрах от него. На

его территории произрастают в основном те же виды деревьев и кустарников, что и в окрестных лесах. Аномальных явлений не наблюдается.

Расширение Вурнарского завода смесевых препаратов на популяцию этих растений не повлияет. Во-первых, расстояние до растений достаточно далеко, во-вторых, преобладающие ветры с завода дуют в другую сторону. В-третьих, эти растения также в единичных экземплярах произрастают в лесу и на достаточном удалении от пос. Вурнары, что свидетельствует о его относительном благополучии и не изолированности популяции.

Выводы:

1. Установлено, что в техногенном загрязнении территории пгт. Вурнары участвуют выбросы практически всех промышленных предприятий и транспорта, и участие АО «ВЗСП» в этом процессе не является преобладающим.
 2. Показано, что современное состояние окружающей среды на территории пос. Вурнары подвержено, наряду с техногенными, воздействию природных факторов, а именно – накоплению тяжелых металлов в почве за счет поступления глубинных вод, характеризующихся повышенным содержанием этих металлов.
 3. Поверхностные воды и донные отложения рек и прудов на территории поселка подвержены загрязнению преимущественно за счет техногенных факторов, в основном, из-за отсутствия каналов для ливневого стока и попадания различных стоков непосредственно в реки и пруды.
 4. Грунтовые воды на территории поселка изучены недостаточно полно и имеющиеся данные не позволяют получить полное представление об их состоянии.
 5. Геохимические показатели почвенного покрова на территории поселка наиболее полно изучены только в 1992 г. В последующие годы исследования носили эпизодический характер и не позволяют получить объективное представление о современном состоянии почвы.
 6. Установлено отсутствие каких-либо аномальных изменений растительного и животного мира в районе ОАО «ВЗСП».
 7. Накопление тяжелых металлов в грунтах и горных породах в результате длительного поступления глубинных вод могло привести к изменениям физических полей Земли в районе пос. Вурнары, способных оказывать большее отрицательное воздействие на организм человека, чем техногенные факторы. В связи с этим необходимо провести детальные геофизические исследования с целью выявления и оконтуривания геопатогенных зон с целью учета их влияния и профилактики различных заболеваний.
- Работа была выполнена при финансовой поддержке ОАО «Вурнарского завода смесевых препаратов» и Экологического фонда Вурнарского района.**

Литература:

1. Василенко В.Н., Назаров И.М., Фридман Ш.Д. Мониторинг загрязнения снежного покрова. Л.: Гидрометеоиздат. 1985. – 181 с.
2. Геоэкологические исследования в Московском регионе / Сб. н.тр. М.: ВСЕГИНГЕО, ПГО «Центргеология», 1990.
3. Методическое руководство по уран-изотопному моделированию динамики подземных вод в условиях активного водообмена / Сост.: Чалов П.И., Тихонов А.И., Васильев И.А., Светличная Н.А. Бишкек: Илим, 1991. – 88с.
4. Пронин А. П. Активные глубинные разломы центральной части Русской платформы и их геоэкологическое значение. Сборник «Геоэкологические иссле-

дования и охрана недр». Вып. 3, Москва, 1994. С. 3-11.

5. Практическое пособие по разработке раздела «Оценка воздействия на окружающую среду» к «Порядку разработки, согласования, утверждения и составу обоснований инвестиций в строительство предприятий, зданий и сооружений» СП-11-101-95, М., ГП «Центринвестпроект», 1998.

6. Саэт Ю.Е. Методические рекомендации по геохимической оценке источников загрязнения окружающей среды. М.: ИМГРЭ. 1982.

7. Тихонов А.И., Васильев, А.В., Николаев А.К. Выявление зон современного внедрения глубинных вод в условиях среднего Поволжья уран-изотопным методом / Тез. докл. Всерос. науч.-практ. конф. «Геоэкологич. картографирование», п. Зелёный Моск. обл.: ВСЕГИНГЕО, 24-27 февраля 1998 г., М.: Геоинформмарк, 1998. С.67-69.

8. Чалов П.И., Тузова Т.В., Алёхина В.М. Изотопные параметры вод разломов земной коры в сейсмоактивной зоне. — Фрунзе: Илим, 1980. — 105 с.

РАЗДЕЛ 13. ПЕРСОНАЛИ, КРИТИКА И БИБЛИОГРАФИЯ

ОСНОВНЫЕ НАУЧНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ

Колбасова Олега Степановича,
опубликованные до 1990 года³⁸

1. Основные книги и брошюры

Охрана природы по советскому законодательству. М., 1961.

Охотничьи законы. Л., 1960.

Охрана природы. Сборник законодательных актов. М., 1961.

Законодательство о водопользовании в СССР. М., 1965. Переведена на английский язык. Медисон, Милуоки, Лондон, 1971.

Новый земельный закон СССР. М., 1969.

Теоретические основы права пользования водами в СССР. М., 1972.

Водное законодательство в СССР. М., 1972. Переведена на чешский язык. Прага, 1974.

Охрана вод и рыбных запасов в СССР. М., 1974.

Природа под охраной закона. М., 1975.

Правовая охрана природы. М., 1976.

Экология: политика - право. М., 1976. Переведена на французский язык (Страсбург, 1978), японский (М., 1982), английский (М., 1983).

Правовые исследования по охране окружающей среды в СССР. Итоги науки и техники. Охрана и воспроизводство природных ресурсов. Т.5., М., 1978.

Конституционные основы охраны окружающей среды. М., 1979.

Законодательство по охране атмосферного воздуха. В соавторстве с М.М.Бринчуком. М., 1981.

Международно-правовая охрана окружающей среды. М., 1982. Переведена на немецкий язык. М., - Берлин 1985.

Природа - забота общая. М., 1982.

Правовая охрана природы. М., 1984.

³⁸ - список основных научных публикаций представлен дочерью Колбасова О.С. Красной Ириной Олеговной доктором юридических наук.

Окружающая среда под охраной закона. М., 1989.

2. Основные теоретические статьи.

Советское законодательство об охране природы за 40 лет. - "Правоведение", 1958, № 1.

Ленинские идеи об охране природы. - "Природа", 1958, № 4.

Природа как объект правовой охраны. Возмещение вреда, причиненного неправомерным использованием природных объектов. В кн.: Правовые вопросы охраны природы. М., 1963.

Юридические принципы вододелиния между союзными республиками. - Советское государство и право. 1967, № 2.

Кодификация законодательства о природных ресурсах. - В кн.: Развитие кодификации советского законодательства. М., 1968.

Возмещение вреда, причиненного порчей земли. - «Советская юстиция». 1969. № 14.

Единый государственный водный фонд. - "Советское государство и право". 1971, №1.

Правовые основы охраны редких видов млекопитающих. - В кн.: Редкие виды млекопитающих фауны СССР и их охрана. М., 1973.

Материальная ответственность предприятий за загрязнение окружающей среды. - "Советская юстиция", 1974, №20. Переведена на венгерский язык, Будапешт, 1975.

Экологическая сущность права. - В кн.: "Взаимосвязь наук при решении экологической проблемы", М., 1976.

Человек и окружающая среда. - В кн.: "Социализм и личность", М., 1979.

Основные направления правотворчества в области охраны окружающей среды. - "Советское государство и право", 1980, № 3.

Теоретические концепции новых природоохранных законов. - "Правоведение", 1980. № 6.

Проблемы развития территориальной организации охраны окружающей среды. - В кн.: Государственное руководство комплексным развитием территорий в СССР. М., 1981.

Экологическая политика Советского Союза. - Советское государство и право. 1982. № 3.

Право окружающей среды как планетарное явление. - В кн.: Марксистско-ленинская концепция глобальных проблем современности. М., 1985.

Экологическая безопасность народа. - «Наш современник». 1987, № 1.

Концепция экологического права. - В кн.: Право окружающей среды в СССР и Великобритании» М., 1988.

Закон об охране природы: необходимость и сущность. - «Хозяйство и право», 1989. № 5.

3. Коллективные монографии и тематические сборники статей, созданные под руководством О.С.Колбасова.

Правовая охрана природы в СССР. Минск, 1975.

Социализм и охрана окружающей среды. М., 1979. Переведена на немецкий язык. Берлин, 1982.

Эффективность юридической ответственности в охране окружающей среды. М., 1985.

Правовая охрана окружающей среды в сельском хозяйстве. М., 1989.

Окружающая среда и право. Сборник статей. М., 1977.

Окружающая среда под охраной закона. Сборник статей. М., 1982.

Правовая охрана окружающей среды при социализме. Сборник статей. М., 1984.

Правовая охрана окружающей среды. Сборник статей. М., 1985.

Право окружающей среды в СССР и Великобритании. Сборник статей. М., 1988.

4. Публикации на иностранных языках (помимо переведенных на иностранные языки книг и статей)

Правовые основы комплексного использования и охраны водных ресурсов в международной практике (французский, испанский, английский). Нью-Йорк, ООН, 1968.

Долгосрочная правительственная политика, процедуры и планирование в вопросах охраны окружающей среды (английский, французский). Женева, ЕЭК ООН, 1971.

Правительственная политика в области охраны окружающей среды (английский). Нью-Йорк, ООН, 1971.

Правовая охрана окружающей среды в СССР (английский). - "Общественные науки" М., 1973, т. 4, № 14.

Законодательство об охране окружающей среды в СССР. Обзор (английский). - М., Минводхоз СССР, 1972.

Охрана окружающей среды в СССР (английский) - Вашингтон. Министерство торговли США, 1973.

Правовая охрана окружающей среды в СССР (английский). - Международный журнал «Право Земли». Амстердам, 1975, т. 1, № 1.

Юридическая защита окружающей среды в СССР (испанский). «Ревиста Кубано де Деречо», Гавана, 1975, № 10.

Советская система водного права (английский). - В кн.: «Глобальные системы водного права». Форт Коллинз, Колорадо. (США), 1976.

Роль водного права как инструмента осуществления всемирной политики и управления водами, включая подземные воды (английский, испанский). В кн.: Труды Второй конференции Международной ассоциации водного права», Каракас, Венесуэла, 1976.

Социалистическая концепция правовой охраны окружающей среды (английский). - В кн.: Политика, личность и социальный прогресс. М., 1979 (в соавторстве с А.С.Тимошенко).

Сотрудничество в охране Балтийского моря (английский, французский, немецкий, шведский, финский). - В кн.: Международная конференция по охране Балтийского моря» Хельсинки, 1979.

Экология - государство - право (немецкий). - В кн.: «Школа земельного права и социалистической культуры природопользования», т. 1. Потсдам, 1979.

Научные основы союзного закона об охране окружающей среды (немецкий). - В кн.: «Школа земельного права и социалистической культуры природопользования. Т.2, 1979.

Политика Советского Союза в области защиты естественной среды (польский). - В кн.: «Политика охраны окружающей среды в социалистических странах», Варшава, 1980.

Два новых природоохранительных закона (английский). - «Политика и право окружающей среды», Лозанна, 1981, № 2.

Роль государства и права в решении экологической проблемы (английский). - Найроби, ЮНЕП, 1982.

Экологическое право в современном обществе (английский). В кн.: «Управление в СССР», М., 1982.

Правовые вопросы охраны окружающей среды (английский). - М., 1983.

Государство, право и окружающая среда (английский). - В кн.: «Общество и окружающая среда». М., 1983.

Новые мероприятия СССР по охране окружающей среды и международное сотрудничество. Доклад (английский). - Вашингтон, 1983.

Правовые меры охраны окружающей среды в советской промышленности (английский, французский). - «Промышленность и окружающая среда», Париж, 1984, Т. 7, № 3 (в соавторстве с М.Бринчуком).

Рецензия на книгу З.Мадара «Право социалистических стран об охране окружающей среды» (английский). - «Международный журнал законодательства в здравоохранении», 1985, № 2.

Предмет и источники права окружающей среды в соотношении с аграрным правом (итальянский). - В кн.: Предмет и источники аграрного права. 5-й советско-итальянский круглый стол. Милан, 1986.

Экологическая политика и право в СССР (английский). - «Вестник права окружающей среды». Вашингтон, 1987, № 3.

Правовая охрана природы в СССР (болгарский). - «Народные Советы», София, 1987, № 1.

Охрана окружающей среды в СССР (немецкий). - В кн.: Словарь по праву окружающей среды». Зап.Берлин, 1988, т.2.

Современная экологическая политика и реализация Всемирной стратегии охраны природы (английский). - «Журнал экологического права Университета Пейса», Нью-Йорк, 1988, т. 6, № 2.

Экология и право. Лекции (английский). «Англо-советский журнал», Лондон, 1989, т.49, № 1.

Концепция экологического права (английский). - Коннектикутский журнал международного права», 1989, т.4, № 2.

Экология и право (английский). В кн.: «Право: исследования советских ученых. Серия 6. Перестройка и право». М., 1989.

Личный взгляд на общую цель (болгарский). - «Здоровье», София, 1990, № 1.

5. Вводные статьи и послесловия к книгам иностранных авторов, переведенных на русский язык

Петко С.Стайнов. Правовые вопросы защиты природы. Перевод с болгарского, М., 1974, предисловие, ред.

У.О.Дуглас. Трехсотлетняя война. Хроника экологического бедствия. Перевод с английского. М., 1975. Предисловие, ред.

В.Бжезинский. Правовая охрана окружающей среды. Перевод с польского. М., 1979. Предисловие, ред.

З.Мадар. ЧССР Законодательство и управление в области окружающей среды. Перевод с чешского. М., 1981. Вступительная статья, ред.

ВНР. Законодательство и управление в области охраны окружающей среды. Перевод с венгерского. М., 1983. Вступительная статья, ред.

Охрана окружающей среды в ГДР. Перевод с немецкого. М., 1986. Вступительная статья, ред.

Гибнущие леса. Перевод с английского. М., 1987. Предисловие

Н.А.Робинсон. Правовое регулирование природопользования и охраны окружающей среды в США. Перевод с английского. М., 1990. Предисловие, ред.

6. Соавторство в учебниках и учебных пособиях

Земельное право. М., 1989.

Гл.VIII. Охране права государственной собственности на землю и права землепользования.

Гл.XIII. Правовой режим земель государственного лесного фонда.

Гл. XIV. Правовой режим земель государственного водного фонда.

Земельное право. М., 1971.

Гл.XV. Правовой режим вод и земель, занятых водами, и право водопользования.

Правовая охрана природы в СССР. Минск, 1975.

Предисловие.

Гл.I. Общая характеристика охраны природы в СССР

Гл.II. История развития советского природоохранительного законодательства.

Гл. III. Государственное управление в области охраны природы

Гл.V. Охрана вод

Правовая охрана природы в СССР. М., 1976.

Гл.II. Объекты, предмет и метод правовой охраны природы в СССР (соавторстве с В.В.Петровым)

Гл. V. Управление в области охраны природы в СССР.

Гл.VIII. Правовая охрана вод

Гл. XII. Правовая охрана наземных животных.

Гл. XIII. Правовая охрана рыб в других водных животных.

Гл. XVIII. Международно-правовая охрана природы.

Советское земельное право. М., 1977.

Гл.XVI. Правовой режим земель государственного водного фонда.

Советское земельное право. Харьков, 1981.

Гл.XIV. Правовой режим земель государственного водного фонда и его земель.

Гл.XV. Правовой режим земель государственного лесного фонда и его земель.

Советское земельное право. М., 1985.

Гл.XVIII. Правовой режим земель государственного лесного фонда и право лесопользования.

Гл.XXIV. Правовой режим земель государственного водного фонда и право водопользования.

7. Научное редактирование работ отечественных и зарубежных авторов

Атаев М.А. Социалистические водные правоотношения. Ашхабад, 1981.

Тимошенко А.С. Международное сотрудничество по охране окружающей среды в системе ООН. М., 1981.

Леонтьева А.В. Правовые основы сотрудничества социалистических стран по охране окружающей среды. М., 1982.

Некрасова Г.А. Балтийское море: правовая охрана среды. М., 1984.

Атаев М.А. Правовое регулирование сельскохозяйственного водопользования в Туркменской ССР. Ашхабад, 1985.

Бринчук М.М. Правовая охрана атмосферного воздуха. М., 1985.

Жаворонкова Н.Г. Деятельность городских советов народных депутатов в области охраны окружающей среды. М., 1985.

Тимошенко А.С. Формирование и развитие международного права окружающей среды. М., 1986.

Транин А.А. Охрана окружающей среды: проблемы развития буржуазного права. М., 1987.

Исоян А.Б. Правовое регулирование охраны и использования растительного мира. Ереван, 1987.

Дубовик О.Л., Жалинский А.Э. Причины экологических преступлений. М., 1988.

Даниленко О.В. Стимулирование охраны природы в народном хозяйстве. М., 1989.

Краффов О.И. Право лесопользования в СССР. М., 1990.

СОДЕРЖАНИЕ

РАЗДЕЛ 1. ОБЩИЕ ПРОБЛЕМЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА	
ОЛЕГ СТЕПАНОВИЧ КОЛБАСОВ. ЗАВЕЩАНИЕ ЭКОЛОГАМ	4
О.С.Колбасов. РАЗМЫШЛЕНИЯ ОБ ЭКОЛОГИЧЕСКОМ ПРАВЕ (ИЗ НЕОПУБЛИКОВАННЫХ ЗАМЕТОК)	6
И.О.Краснова. ОЛЕГ СТЕПАНОВИЧ КОЛБАСОВ – ВОСПОМИНАНИЯ ОБ ОТЦЕ	11
А.В.Димитриев. О ВЛИЯНИИ «ПОДВЕДОМСТВЕННОСТИ» НА СОСТОЯНИЕ ПОПУЛЯЦИЙ ДИКИХ ЖИВОТНЫХ (НА ПРИМЕРЕ СТЕПНЫХ СУРКОВ)	15
И.Ф.Панкратов. СОБЛЮДАТЬ И ПРАВИЛЬНО ПРИМЕНЯТЬ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ОБ ИСПОЛЗОВАНИИ И ОХРАНЕ ЖИВОТНОГО МИРА	20
Ю.Г.Жариков. ВОПРОСЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ	24
М.А.Атаев. О ПРАВОВОМ СТАТУСЕ КАСПИЙСКОГО МОРЯ	27
А.Г.Корнилов. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА	30

РАЗДЕЛ 2. ПРОБЛЕМЫ ВОЗМЕЩЕНИЮ УЩЕРБА, НАНОСИМОГО ЖИВОЙ ПРИРОДЕ	
А.А.Каюмов. О ПРИНЯТИИ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ НОРМАТИВНЫХ	

Документов, способствующих возмещению ущерба, наносимого живой природе	32
А.И.Олигер. Попытка обоснования методики оценки антропогенного влияния на природные объекты	33
В.И.Баласный. Актуальные проблемы совершенствования нормативно-правовой базы для возмещения убытков и потерь лесохозяйственного производства в Чувашской Республике	35

РАЗДЕЛ 3. ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ОХОТНИЧЬЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Н.В.Краев. Экологическое законодательство и обоснование необходимости издания федерального закона об охоте	41
С.П.Матвейчук. О составе преступления "незаконная охота"	46
А.А.Шулятьев, А.В.Воронин. О размерах незаконной добычи бобра и выдры	54
Н.А.Гаренских. Вопросы соблюдения процессуальных норм на различных стадиях административного производства по делам о нарушении правил охоты	55
А.Н.Щеколодкин. Правовые проблемы платности пользования объектами животного мира, отнесенными к объектам охоты	61

РАЗДЕЛ 4. ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПО ОСОБО ОХРАНЯЕМЫМ ПРИРОДНЫМ ТЕРРИТОРИЯМ

М.Л.Крейндлин. Юридические основы работы по контролю за соблюдением режима охраняемых зон государственных природных заповедников и национальных парков, а также земель включенных в границы национальных парков без изъятия из хозяйственной эксплуатации	63
В.А.Бриних. Земельные споры и особенности арбитражного процесса	74
Н.А.Соболев. Трудности и перспективные задачи правового обеспечения формирования экологического каркаса	81
М.М.Гафурова. О правовых проблемах особо охраняемых природных территорий Чувашской Республики	83
М.М.Рахматуллин. Будущее природы решается сегодня	87

РАЗДЕЛ 5. ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВОПРОСОВ СОХРАНЕНИЯ БИОРАЗНООБРАЗИЯ

Л.Б.Волкова, Н.А.Соболев. Предложения по повышению эффективности региональных красных книг	90
Ю.И.Шуплецова. Генная инженерия – путь к биоразнообразию?	92
А.В.Димитриев. Об ответственности за нарушение биоразнообразия популяций краснокнижных видов животных при акклиматизационных и реакклиматизационных работах (на примере степного сурка)	95
А.В.Димитриев. Обзор нормативных актов по охране степных сурков в Поволжье	97
А.И.Бакка. Стратегия и план действий по сохранению биоразнообразия нижегородской области	100
А.И.Рыжиков. Юридическая ответственность заповедников за сохранность заповедных объектов	103

РАЗДЕЛ 6. ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ РЫБОЛОВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

А.Н.Щеколодкин. Правовая неурегулированность рыболовства в Чувашии	104
В.М.Шабалин. О лицензировании промышленного рыболовства	111

РАЗДЕЛ 7. ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ВОДНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Д.О.Сиваков. Земли водного фонда требуют детального правового регулирования и особой охраны	112
А.А.Барышников. Право ограниченного пользования по водному законодательству Российской Федерации	115
А.Ю.Петров. Городской водоем, как градообразующий фактор благоприятной среды проживания граждан	116

РАЗДЕЛ 8. ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Г.Е.Кошкин. Система американского законодательства в области регулирования использования и охраны земель	119
С.Р.Ярандакин. Актуальные проблемы общественного контроля в области охраны земель сельскохозяйственного назначения от промышленного загрязнения	121
В.Э.Чуркин. Правовая охрана земель при сельскохозяйственной аренде в Великобритании	126

РАЗДЕЛ 9. ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ЭКОЛОГО-ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЫ НАСЕЛЕНИЯ

Н.Л.Панченко. Экологическое образование как компонент экологического права	128
----------------------------------------------------------------------------	-----

РАЗДЕЛ 10. ПРОБЛЕМЫ РАЗДЕЛЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ МЕЖДУ РАЗЛИЧНЫМИ УРОВНЯМИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Р.И.Гафуров. К вопросу о наделении органов местного самоуправления отдельными (из сферы совместного ведения) государственными полномочиями в области охраны окружающей среды и природопользования	132
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

РАЗДЕЛ 11. ВЕТЕРИНАРНЫЕ И САНИТАРНО-ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

А.В.Димитриев. Ветеринарные и санитарно-эпидемиологические аспекты законодательства при (ре)акклиматизации сурков	135
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

РАЗДЕЛ 12. ОЦЕНКА ВОЗДЕЙСТВИЯ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

А.И.Тихонов, И.Е.Илларионов, В.В.Свешников, Г.Д.Куркин, В.М.Иванов, Д.С.Дуев. Исследование состояния окружающей среды в районе поселка Вурнары Чувашской Республики и оценка возможных причин ее изменений при реконструкции цехов ОАО «Вурнарский завод смесевых препаратов»	139
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

РАЗДЕЛ 13. ПЕРСОНАЛИ, КРИТИКА И БИБЛИОГРАФИЯ

Основные научные публикации Колбасова Олега Степановича, опубликованные до 1990 года	150
--------------------------------------------------------------------------------------	-----

УКАЗАТЕЛЬ АВТОРОВ

М.М.Атаев ...	27
А.И.Бакка ...	100
В.И.Балясный ...	35
А.А.Барышников..	115
В.А.Бриних ...	74
Л.Б.Волкова ...	90
А.В.Воронин...	54
Н.А.Гаренских...	55
М.М.Гафурова....	83
Р.И.Гафуров ...	132
А.В.Димитриев...	15,95,97,135
Д.С.Дуев ...	139
Ю.Г.Жариков...	24
В.М.Иванов ...	139
И.Е.Илларионов..	139
А.А.Каюмов...	32
О.С.Колбасов ...	4,6
А.Г.Корнилов ...	30
Г.Е.Кошкин ...	119
Н.В.Краев ...	41
И.О.Краснова...	11
М.Л.Крейндлин...	63
Г.Д.Куркин ...	139
С.П.Матвейчук...	46
А.И.Олигер ...	33
И.Ф.Панкратов...	20
Н.Л.Панченко...	128
А.Ю.Петров ...	116
М.М.Рахматуллин..	87
А.И.Рыжиков ...	103
В.В.Свешников...	139
Д.О.Сиваков...	112
Н.А.Соболев...	81,90
А.И.Тихонов ...	139
В.Э.Чуркин ...	128
В.М.Шабалкин ...	111
А.А.Шулятьев ...	54
Ю.И.Шуплецова..	92
А.Н.Щеколовкин..	61,104
С.Р.Ярандайки...	122

ПЕРЕЧЕНЬ СОКРАЩЕНИЙ В

ДАННОМ ТОМЕ НАУЧНЫХ ТРУДОВ

АООТ – акционерное общество открытого типа
 ВАС – Высший Арбитражный Суд
 ВЗСП – Вурнарский завод смесевых препаратов
 ВК – Водный кодекс Российской Федерации
 г. – год
 гг. – годы
 Г'К – городской комитет (в статье Тихонова и др.)
 ГК – Гражданский кодекс Российской Федерации
 ГПБЗ – государственный природный биосферный заповедник
 ГПЗ – государственный природный заповедник
 ГПК – Гражданско-процессуальный кодекс РСФСР
 Г'СМ – горюче-смазочные материалы
 ГХЦГ – гексахлоран
 ДРСУ – дорожно-ремонтное строительное управление
 д.ю.н. – доктор юридических наук
 ДДТ – дихлордиметилтрихлорэтан
 ЗК – Земельный кодекс Российской Федерации
 Кзот – Кодекс законов о труде Российской Федерации
 КоАП – Кодекс РСФСР об административных правонарушениях
 ЛК – Лесной кодекс Российской Федерации
 ОАО – открытое акционерное общество
 ООПТ – особо охраняемые природные территории
 п. – пункт
 пгт – поселок городского типа
 ПДК – предельно-допустимая концентрации
 ПОЖКХ – производственное объединение жилищно-коммунального хозяйства
 РК – районный комитет
 РСФСР – Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика
 РФ – Российская Федерация
 с. или С. – страница (ы)
 СНПН – совместное научно-производственное предприятие
 СССР – Союз Советских Социалистических Республик
 СПЗ – суммарный показатель загрязнения
 ст. – статья
 ст. ст. – статьи
 УК – Уголовный кодекс Российской Федерации
 ФГУП – федеральное государственное унитарное предприятие
 ФЗ – Федеральный закон
 ЦГСЭН – Центр государственного санитарно-эпидемиологического надзора
 ч. – часть
 ЧР – Чувашская Республика

ПРАВИЛА ДЛЯ АВТОРОВ

В Научных трудах публикуются теоретические и практические статьи по изучению природы и биоразнообразия Присурья по следующим основным направлениям:

- ПРОБЛЕМЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА;
- ВОПРОСЫ ОРГАНИЗАЦИИ НАУЧНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ В БАС- СЕЙНЕ Р. СУРА;
- ИССЛЕДОВАНИЯ ПОЧВЕННЫХ РЕСУРСОВ ПРИСУРЬЯ;
- ИССЛЕДОВАНИЯ ВОДНЫХ РЕСУРСОВ БАССЕЙНА СУРЫ;
- ИССЛЕДОВАНИЯ ИСТОРИИ РАСТИТЕЛЬНОГО И ЖИВОТНОГО МИРА БАССЕЙНА СУРЫ;
- ИССЛЕДОВАНИЯ ЛЕСНЫХ РЕСУРСОВ ПРИСУРЬЯ;
- ИСТОРИЯ ИЗУЧЕНИЯ БИОРАЗНООБРАЗИЯ ПРИСУРЬЯ;
- ИССЛЕДОВАНИЯ РЕСУРСОВ ГИДРОБИОНТОВ ПРИСУРЬЯ;
- РОЛЬ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ ПРИ- СУРЬЯ В СОХРАНЕНИИ ПРИРОДЫ И БИОРАЗНООБРАЗИЯ;
- ОБЩИЕ ВОПРОСЫ ИЗУЧЕНИЯ РЕДКИХ И ИСЧЕЗАЮЩИХ РАС- ТЕНИЙ И ЖИВОТНЫХ ПРИСУРЬЯ;
- БОТАНИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ В ПРИСУРЬЕ;
- ОРНИТОЛОГИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ В ПРИСУРЬЕ;
- ТЕРИОЛОГИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ В ПРИСУРЬЕ;
- ЭНТОМОЛОГИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ В ПРИСУРЬЕ;
- ИССЛЕДОВАТЕЛИ ПРИРОДЫ И БИОРАЗНООБРАЗИЯ ПРИСУРЬЯ;
- МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЙ БИОРАЗНООБРАЗИЯ.

Статьи для публикации представляются в 2-х экземплярах, напечатанные на белой бумаге формата А4 через 1,5 интервала, набранные в текстовом редакторе Word (шрифт Arial, кегель 12). В редколлегию представляются также файлы статей.

Таблицы, диаграммы и графики необходимо выполнить в Worde или Excele.

Принимаются для публикации контрастные рисунки и фотографии.

Объем статей со списком литературы не должен превышать 20 страниц.

Статьи издаются после рецензирования, редактирования и уплаты авто- ром стоимости публикации статьи.

Стоимость публикации статей определяется исходя из себестоимости из- дания и решения редколлегии о возможности издания статьи в Научных трудах заповедника

Адрес редакции: 428003, Чебоксары, пос.Лесной, заповедник «Присур- ский».

Оплата за публикации статей принимается в бухгалтерии заповедника. Деньги также можно перечислить на счет государственного природного запо- ведника "Присурский": ИНН 2101003227 БИК 49706001 счет сумма по поруче- ниям в ГРКЦ НБ ЧР г.Чебоксары 405038108000000000001.

Телефоны для справок: (835-2) – 41-48-49 (г.Чебоксары, пос. Лесной, за- поведник "Присурский"). E-mail: prisur@chtt.ru

Ответственный за выпуск Научных трудов заповедника

А.В.Димитриев

УДК 502/504
ББК 28.088.П.6
Н 34

НАУЧНЫЕ ТРУДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРИРОДНОГО ЗАПОВЕДНИКА «ПРИСУРСКИЙ». ТОМ 5. «АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА РОССИИ». ЧАСТЬ 1. СЕНТЯБРЬ 2001 Г. ЧТЕНИЯ, ПОСВЯЩЕННЫЕ ПАМЯТИ КОЛБАСОВА О.С. ОТВЕТСТВЕННЫЙ ЗА ВЫПУСК ДИМИТРИЕВ А.В. ЧЕБОКСАРЫ- МОСКВА. 2001. 160 С.

© Государственный природный заповедник «Присурский»
© Димитриев А.В., составление, макет, выпуск

НАУЧНОЕ ИЗДАНИЕ.

Печатается по решению ученого совета государственного природного заповедника «Присурский».



Ответственный за выпуск заместитель директора по научной работе государственного природного заповедника «Присурский» Димитриев А.В.
Компьютерная обработка, форматирование, верстка, макетирование и редактирование Димитриева А.В. ©

Подписано в печать 05.08.2001 г. Объем 10 п.л.

Тираж 250 экз. Заказ Цена свободная.

Рисунок на обложке – эмблема ГПЗ «Присурский» утвержден заместителем Председателя Госкомэкологии России А.М.Амирхановым 09.04.97 г.

В данном томе Научных трудов для удобства принята сплошная нумерация сносок.

Адрес редакции 428003, г.Чебоксары, поселок Лесной, ГПЗ «Присурский»
тел. (8352)41-48-49. E-mail: prisur@chtt.ru

За достоверность фактов и сведений, содержащихся в статьях, ответственность несут их авторы.

ИЗДАТЕЛЬСТВО «КЛИО»