

Вакула Марина Анатольевна

СИСТЕМА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ГОРОДА МОСКВЫ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И РАЦИОНАЛЬНОГО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

В статье рассмотрены особенности формирования системы законодательства субъекта федерации в области охраны окружающей среды и рационального природопользования (на примере города Москвы). Приведены критерии классификации законодательных актов. Обсуждена практика реализации права опережающего регулирования вопросов совместного ведения, не нашедших отражения в федеральных законах. Проанализирован вклад законодательства города Москвы в развитие механизма конституционно-правового регулирования охраны окружающей среды и рационального природопользования.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2011/4-2/6.html

Источник

Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики

Тамбов: Грамота, 2011. № 4 (10): в 3-х ч. Ч. II. С. 28-31. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2011/4-2/

© Издательство "Грамота"

Информацию о том, как опубликовать статью в журнале, можно получить на Интернет сайте издательства: www.gramota.net
Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: voprosy_hist@gramota.net

ALL-UNION LENINIST YOUNG COMMUNIST LEAGUE ACTIVITY CONCERNING THE DEVELOPMENT
OF WORKING YOUTH'S SCIENTIFIC-TECHNICAL CREATIVITY DURING THE PERIOD OF THE LATE USSR

Vladimir Evgen'evich Bredikhin, Ph. D. in History, Associate Professor

Kirill Anatol'evich Slezin

Department of History and Philosophy

Tambov State Technical University

hist-tstu@mail.ru

The authors consider the basic tasks, organizational forms and practical results of Komsomol organizations participation in the development of working youth's scientific-technical creativity in 1965-1991 on regional scale by Tambov region materials.

Key words and phrases: Komsomol; youth; Tambov region; industry; labor; scientific-technical progress.

УДК 349.6

В статье рассмотрены особенности формирования системы законодательства субъекта федерации в области охраны окружающей среды и рационального природопользования (на примере города Москвы). Приведены критерии классификации законодательных актов. Обсуждена практика реализации права опережающего регулирования вопросов совместного ведения, не нашедших отражения в федеральных законах. Проанализирован вклад законодательства города Москвы в развитие механизма конституционно-правового регулирования охраны окружающей среды и рационального природопользования.

Ключевые слова и фразы: конституция; закон субъекта РФ; окружающая среда; недра.

Марина Анатольевна Вакула

Департамент природопользования и охраны окружающей среды города Москвы

Vakula2004@yandex.ru

**СИСТЕМА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ГОРОДА МОСКВЫ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ
ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И РАЦИОНАЛЬНОГО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ[©]**

Изучение проблем развития экологического законодательства города Москвы, как отмечают специалисты, осуществляется преимущественно с целью составления отчетов, планов работы, докладов и выступлений в средствах массовой информации [1; 4; 18; 20]. В то же время направления развития экологического законодательства города Москвы очень разнообразны, круг регулируемых вопросов весьма объемён, темпы развития характеризуются быстротой и интенсивностью [1]. В этой связи большое значение имеет научное обоснование экологической правовой политики города Москвы, определение уровня эффективности и целесообразности законодательства в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования.

Возможны различные критерии классификации актов, составляющих законодательство города Москвы. Так, система законодательства города Москвы в области охраны окружающей среды, отражая указанные особенности городской системы управления, включает:

- **устав города Москвы**, определяющий основные полномочия органов государственной власти города федерального значения и перечень полномочий Московской городской Думы по принятию нормативных правовых актов в указанной сфере. В Уставе города Москвы определены основные принципы рационального природопользования, а также направления взаимодействия органов государственной власти Москвы и Московской области по охране окружающей среды;

- **межотраслевые законы города Москвы:**

«О комплексном природопользовании в городе Москве»;

«О землепользовании в городе Москве»;

«Об экологическом мониторинге в городе Москве»;

«О государственном экологическом контроле в городе Москве»;

кодекс города Москвы об административных нарушениях и др.;

- **специальные (отраслевые) законы города Москвы:**

«О городских почвах»;

«Об особо охраняемых природных территориях в городе Москве»;

«О защите зеленых насаждений»;

«Об отходах производства и потребления в городе Москве»;

«О схеме размещения особо охраняемых природных территорий в городе Москве» и др.

В законах города Москвы раскрывается содержание основных правовых дефиниций, определяются участники правоотношений, их права и обязанности, разграничиваются полномочия между Московской городской Думой и Правительством Москвы по вопросам правового регулирования в данной сфере, определяются элементы системы управления и контроля в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования в городе Москве, устанавливаются конкретные полномочия уполномоченного Правительством Москвы органа исполнительной власти и их должностных лиц, устанавливаются механизмы взаимодействия государственных органов Москвы с органами местного самоуправления и экологическими общественными организациями, определяются источники финансирования соответствующих фондов и мероприятий в сфере охраны окружающей среды.

В систему законодательства Москвы также входят подзаконные нормативные правовые акты Правительства Москвы и уполномоченных им органов исполнительной власти города Москвы в рассматриваемой сфере деятельности, принятые в рамках установленных законами Москвы полномочий.

Значительная часть законодательства города Москвы в сфере охраны природы и рационального природопользования связана с обновлением законодательных актов с учетом изменений в федеральных законах, обусловленных новыми экономическими и политическими условиями. Речь идет, в частности, об отмене Закона города Москвы «О ставках и льготах по плате за пользование водными объектами» [8], о внесении изменений в большинство законов города Москвы в области охраны окружающей среды в январе 2006 г. после принятия Федерального закона от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» [5].

Важно отметить, что законами Москвы определяется собственная компетенция органов государственной власти Москвы в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования. Большинство из действующих в Москве законов в рассматриваемой сфере не имеют аналогов на федеральном и региональном уровне [6; 17]. В этой связи представляется полезным более подробно остановиться на их содержании. В законах города Москвы реализовано право опережающего регулирования вопросов совместного ведения, не нашедших отражения в федеральных законах. Однако в случае их принятия соответствующие положения законов города Москвы должны быть отменены или приведены в соответствие с федеральным регулированием.

Примером опережающего правового регулирования является введение новых правовых институтов, отсутствующих на федеральном уровне (компенсационное озеленение, комплексное природопользование), и отдельных норм (например, в Законе города Москвы «О государственном экологическом контроле в городе Москве» об административной ответственности за нарушение правил применения материалов, используемых в качестве противогололедных, за сброс или размещение снега вне специально отведенных мест хранения и удаления).

Особый вид законов связан с инкорпорацией норм международного права. Инкорпорация норм международного права в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования в законодательство города Москвы осуществляется путем принятия специальных законов (например, в развитие Орхусской конвенции, принятой в 1998 г. в Дании, которая устанавливает право на доступ к информации об окружающей среде [3], был принят Закон об экологическом мониторинге [17], урегулировавший вопросы правового статуса, режима предоставления и получения экологической информации) или включения отдельных норм (групп норм) в подзаконные акты (постановления Правительства Москвы, устанавливающие требования к моторному топливу с точки зрения охраны атмосферного воздуха, регулирующие процесс перевода автотранспорта на требования Евро-2 и Евро-3) [15].

Вклад законодательства города Москвы в развитие механизма конституционно-правового регулирования охраны окружающей среды и рационального природопользования проявляется в расширении круга объектов правовой защиты и сфер правового регулирования (в круг объектов включены, например, территории природного комплекса, примером новой сферы регулирования является экологическая безопасность продуктов питания); в частичной ликвидации диспропорции между материальными и процессуальными нормами экологического законодательства города Москвы. Во многих нормативных правовых актах (чаще всего на уровне подзаконных актов) сформулированы детальным образом правовые порядки (например, порядок создания и ведения Единого городского фонда данных экологического мониторинга, создания и содержания зеленых насаждений, расчета размера вреда окружающей среде (ее отдельным компонентам) и т.п.).

Московское экологическое законодательство развивается на фоне непрекращающейся реформы федеральных органов исполнительной власти (их структура непрерывно меняется на протяжении последних 15 лет) и соответствующей реформы органов государственной власти субъектов РФ, включая город Москву. Исходя из теории компетенции, разработанной профессором Ю. А. Тихомировым, компетенция субъектов федеративных отношений служит фокусом государственной социально-экономической деятельности. По его мнению, «следует обеспечить строгую корреляцию между объемом и характером полномочий Федерации и субъектов Федерации и системами органов, которые их осуществляют. Сейчас далеко не всегда большому объему полномочий соответствует тот «набор» структур, который может их реализовать. Нередко обнаруживается «скопление» органов разных уровней на узком участке деятельности» [19].

В этой связи задачи совершенствования экологического законодательства города Москвы и его эффективной реализации требуют не просто привязки его к административной реформе, но и оптимизации данной структуры.

Ученые выделяют различные факторы развития экологического законодательства [2], то есть обстоятельства, явления и процессы, его формирующие. Их можно подразделить на политические, экономические, нравственно-психологические (этические), социальные, организационно-правовые и иные. К числу иных

относятся: смена политической системы, сопровождающаяся усилением президентской власти, формализацией многопартийности, выбранным курсом на слияние законодательной и исполнительной власти; ориентация на еще более интенсивную эксплуатацию природных ресурсов; отсутствие экологической санации предприятий при смене собственника, ликвидации и перебазировании; утрата обществом интереса к проблемам охраны окружающей среды; конфликтность природоохранной деятельности; противоречия интересов между Российской Федерацией и ее субъектами, между различными ведомствами, участвующими в охране окружающей среды и контроле за использованием природных ресурсов; снижение профессионального уровня и качества работы правоохранительных и природоохранных органов и др. Большинство из перечисленных факторов оказывают негативное воздействие на процесс охраны окружающей среды.

В то же время, как отмечает, в частности, Л. Е. Бандорин, как общая тенденция наблюдаются явления и процессы, в которых преобладает позитивное начало, а влияние на развитие экологического законодательства, его институтов и норм носит в основном положительный характер. В первую очередь это само существование данной отрасли права и законодательства, принятие за последние годы целого ряда как федеральных законов, так и законов города Москвы; создание специальных государственных экологических структур (экологической милиции, природоохранной прокуратуры и пр.); политико-правовые решения, в которых провозглашаются согласие с общепризнанными принципами международного права, принципами международной охраны окружающей среды, участие в межгосударственной деятельности по рациональному использованию природных ресурсов и т.п. [1].

Наиболее важной задачей развития экологического законодательства города Москвы является разработка его концепции.

Начиная с 1990-х годов Правительством Москвы принимаются различные экологические программы. Так, например, постановлением Правительства Москвы от 16 сентября 1993 г. № 865 «О разработке комплексной экологической программы Москвы» [9] были одобрены первоочередные мероприятия по стабилизации экологической обстановки в городе на 1993-1995 гг. и дано поручение Москомприроде разработать Комплексную экологическую программу Москвы на период до 2005 г. с ежегодной реализацией ее отдельных этапов.

Во исполнение данного поручения на рассмотрение Правительства Москвы была вынесена и одобрена постановлением от 27 сентября 1994 г. № 860 Комплексная экологическая программа Москвы на период до 2005 г. и первоочередные мероприятия на 1995-1996 гг. [7]. Для реализации мероприятий данной Программы за последующие годы было выпущено более ста распорядительных документов Правительства Москвы, направленных на улучшение экологической обстановки в городе. Приняты Законы города Москвы от 21 октября 1998 г. № 26 «О регулировании градостроительной деятельности на территориях природного комплекса города Москвы» [10], от 5 мая 1999 г. № 17 «О защите зеленых насаждений» [6], от 26 сентября 2001 г. № 48 «Об особо охраняемых природных территориях в городе Москве» [16]. Также был утвержден Порядок разработки, согласования и утверждения проектов планировки производственных территорий города Москвы, разработана электронная экологическая карта-схема города Москвы.

Постановлением Правительства Москвы от 22 августа 2000 г. № 655 была одобрена Целевая программа по улучшению экологической обстановки в городе Москве, финансируемая за счет средств предприятий и организаций, освобождаемых от уплаты налога на прибыль в части, зачисляемой в бюджет города Москвы [11]. Аналогичные программы были одобрены постановлением Правительства Москвы от 20 февраля 2001 г. № 160-ПП [12] и постановлением Московской городской Думы от 11 июля 2001 г. № 115 [13].

В 2003 г. была разработана и утверждена постановлением Правительства Москвы от 25 февраля 2003 г. № 102-ПП [14] Целевая среднесрочная экологическая программа города Москвы на 2003-2005 гг., а в 2005 г. была принята Целевая среднесрочная экологическая программа города Москвы на 2006-2008 гг. Эта программа определяет в качестве приоритетных следующие направления природоохранной деятельности: снижение негативного воздействия автотранспорта на атмосферный воздух города и усиление контроля за объемами выбросов загрязняющих веществ промышленными предприятиями и предприятиями тепло- и электроэнергетики; реабилитацию почвенного покрова в ходе сокращения площади производственных территорий, подлежащих реорганизации; улучшение качества поверхностных и подземных вод, реабилитацию водных объектов города Москвы с применением природоприближенных технологий; сокращение зон шумового дискомфорта; энерго- и ресурсосбережение; увеличение доли вторичных ресурсов, извлекаемых из отходов производства и потребления; защиту и расширение «зеленых зон», увеличение площади природного комплекса на 258,14 га; развитие системы особо охраняемых природных территорий города (создание восемнадцати новых особо охраняемых природных территорий), завершение работ по восстановлению биоразнообразия на особо охраняемых природных территориях; усиление роли экологического образования и просвещения в образовательных учреждениях, в средствах массовой информации; развитие и совершенствование системы экологического мониторинга природной среды. Для реализации перечисленных направлений требуется принятие новых либо частичное изменение действующих нормативных правовых актов.

С целью продолжения работ по улучшению экологической обстановки в городе Москве, а также реализации системного подхода в области природопользования и охраны окружающей среды постановлением Правительства Москвы была утверждена Экологическая доктрина города Москвы – основополагающий экологический документ города до 2010 г.

Перспективы совершенствования законодательства города Москвы связаны с совершенствованием Экологической доктрины города Москвы и разработкой на ее основе Концепции охраны окружающей среды и

рационального природопользования на долгосрочный период. В ней должны найти отражение не только вопросы экологической доктрины, но и современные принципы и механизмы эффективной защиты окружающей среды, обеспечения устойчивого развития данного субъекта РФ в контексте дальнейшей рационализации природопользования, оптимизации разделения властных полномочий, повышения роли судов как инструмента обеспечения законных экологических интересов

Список литературы

1. Бандорин Л. Е. Основные направления и задачи развития экологического города Москвы // Экологическое право. 2008. № 2. С. 218-230.
2. Дубовик О. Л. Факторы формирования и развития экологического законодательства в современный период // Экологическое право России: сборник материалов научно-практических конференций 1995-1998 гг. / под ред. проф. А. К. Голиченкова. М.: Зерцало, 1999. С. 45-47.
3. Дубовик О. Л., Разбаш О. А. О содержании и реализации Конвенции Европейской экономической комиссии ООН «О доступе к информации, участию общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды» (Орхусская конвенция) // Орхусская конвенция: руководство по осуществлению. Нью-Йорк - Женева: Изд. ООН и ЕЭК, 2000. С. 58-87.
4. Кузнецова О. Н. Влияние конституционных норм на формирование экологического законодательства города Москвы // Конституция Российской Федерации и развитие экологического права / отв. ред. М. М. Бринчук, О. Л. Дубовик. М.: Институт государства и права РАН, 2005. С. 236-244.
5. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничений полномочий: федеральный закон от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2006. № 1. Ст. 10.
6. О защите зеленых насаждений: закон города Москвы от 5 мая 1999 г. № 17 // Ведомости Московской городской Думы. 1999. № 7.
7. О Комплексной экологической программе Москвы на период до 2005 г. и о первоочередных мероприятиях на 1995-1996 гг.: постановление Правительства Москвы от 27 сентября 1994 г. № 860 // Там же. 1998. № 11.
8. О признании утратившими силу отдельных законов города Москвы о налогах: закон города Москвы от 20 октября 2004 г. № 64 // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2004. № 63.
9. О разработке комплексной экологической программы Москвы: постановление Правительства Москвы от 16 сентября 1993 г. № 865 // Вестник Мэрии Москвы. 1994. № 22.
10. О регулировании градостроительной деятельности на территориях природного комплекса города Москвы: закон города Москвы от 21 октября 1998 г. № 26 // Там же.
11. О Целевой программе по улучшению экологической обстановки в городе Москве: постановление Правительства Москвы от 22 августа 2000 г. № 655 // Там же. 2000. № 34.
12. О Целевой программе по улучшению экологической обстановки в городе Москве: постановление Правительства Москвы от 20 февраля 2001 г. № 160-ПП // Там же. 2001. № 11.
13. О Целевой программе по улучшению экологической обстановки в городе Москве на 2001 год: постановление Московской городской Думы от 11 июля 2001 г. № 115 // Ведомости Московской городской Думы. 2001. № 8.
14. О Целевой среднесрочной экологической программе города Москвы на 2003-2005 гг.: постановление Правительства Москвы от 25 февраля 2003 г. № 102-ПП // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2003. № 16.
15. Об организации регулярных межрегиональных и международных автобусных маршрутов, проходящих по территории г. Москвы: постановление Правительства Москвы от 18 января 2005 г. № 24-ПП // Там же. 2005. № 0.
16. Об особо охраняемых природных территориях в городе Москве: закон города Москвы от 26 сентября 2001 г. № 48 // Ведомости Московской городской Думы. 2002. № 1.
17. Об экологическом мониторинге в городе Москве: закон г. Москвы от 20 октября 2004 г. № 65 // Там же. 2004. № 11. Ст. 262.
18. Степаненко В. С. Конституционные предпосылки экологической политики города Москвы // Конституция Российской Федерации и развитие экологического права / отв. ред. М. М. Бринчук, О. Л. Дубовик. М.: Институт государства и права РАН, 2005. С. 232-236.
19. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. М.: Юринформцентр, 2001. 218 с.
20. Транин А. А. Конституция Российской Федерации и развитие экологического законодательства столицы России // Конституция Российской Федерации и развитие экологического права / отв. ред. М. М. Бринчук, О. Л. Дубовик. М.: Институт государства и права РАН, 2005. С. 244-250.

**MOSCOW LEGISLATION SYSTEM IN THE SPHERE OF ENVIRONMENT PROTECTION
AND RATIONAL NATURE MANAGEMENT**

Marina Anatol'evna Vakula

*Department of Nature Management and Environment Protection, Moscow
Vakula2004@yandex.ru*

The author considers the peculiarities of the formation of the legislation system of a federal subject in the sphere of environment protection and rational nature management (by the example of Moscow), gives the criteria of legislative acts classification, discusses the practice of the realization of the law concerning the anticipated regulation of joint competence questions which are not reflected in federal laws and analyzes Moscow legislation contribution to the development of the mechanism of the constitutional-legal regulation of environment protection and rational nature management.

Key words and phrases: Constitution; law of Russian Federation subject; environment; subsoil.