

Российская академия наук

ISSN 0132-0769

ГОСУДАРСТВО И ПРАВО

Институт
государства
и права

- * СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ В РОССИИ
- * ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ
В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ
- * ПРОБЛЕМЫ ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ
В РУКОВОДСТВЕ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРЫ
- * РОССИЙСКОЕ БИРЖЕВОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО
- * СТРАТЕГИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ
УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

7

1995



МОСКВА
«НАУКА»

© 1995 г. Т.Г. КАЛИНИЧЕНКО*

УПРАВЛЕНИЕ ОХРАНОЙ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ РЕГИОНОВ

Региональный подход является наиболее разработанным в российском законодательстве об охране окружающей среды и природных ресурсов. Развитие регионализма в охране окружающей среды должно прежде всего проявиться в вопросах управления регионами. Существуют ли в российском законодательстве предпосылки формирования региональных органов, осуществляющих функцию охраны окружающей среды и природных ресурсов? Безусловно.

Прежде всего следует отметить, что в Общеправовом классификаторе отраслей законодательства, принятом Указом Президента РФ "Об общеправовом классификаторе отраслей законодательства" от 16 декабря 1993 г.¹, и в его новой редакции² содержатся разделы об охране природных комплексов отдельных регионов, особо охраняемых природных территориях и объектах, а также зонах экологического бедствия, которые также можно отнести к регионам. Например, в актах о социально-экономическом развитии районов Крайнего Севера, Арктики и Антарктики, важное место занимают вопросы управления этими регионами. В соответствии с Положением о Государственном комитете РФ по социально-экономическому развитию Севера, утвержденным постановлением Совета Министров—Правительства РФ от 10 ноября 1993 г.³, и Положением о Межведомственной комиссии по делам Арктики и Антарктики, утвержденным постановлением Совета Министров — Правительства РФ "Об утверждении Положения о Межведомственной комиссии по делам Арктики и Антарктики и персонального состава" от 22 февраля 1993 г.⁴, такими региональными органами управления являются ГоскомСевер и межведомственная комиссия. Они осуществляют государственное регулирование и межотраслевую координацию мер по стабилизации социально-экономического положения северных регионов и арктических зон, улучшению экологической обстановки в них, формированию системы экономического регулирования развития районов Севера и арктических зон.

В целях управления и контроля за использованием вод, недр, рыбных запасов регионов уже созданы региональные органы, построенные по бассейновому принципу, наиболее полно разработанному в водном законодательстве России⁵. Например, постановлением Совета Министров — Правительства РФ "Об утверждении Положения о Комитете по водному хозяйству при Совете Министров — Правительстве Российской Федерации" от 26 июня 1993 г.⁶ на Комитет по водному хозяйству возложены разработка и реализация основных направлений федеральной политики в области водного хозяйства, воспроизводства, охраны водных ресурсов и восстановления водных объектов, бассейнового регулирования использования водных ресурсов. А в постановлении Совета Министров — Правительства РФ "Об

* Старший научный сотрудник Института государства и права РАН, кандидат юридических наук.

¹ См.: Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации, 1993, № 51, ст. 4936.

² См.: Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 1, ст. 46.

³ См.: Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации, 1993, № 46, ст. 4463.

⁴ См.: Там же, № 9, ст. 749.

⁵ См.: Водный кодекс РСФСР. М., 1992.

⁶ См.: Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации, 1993, № 27, ст. 2525.

утверждении Положения о Комитете Российской Федерации по рыболовству" от 6 марта 1993 г.⁷ Комитету РФ по рыболовству предоставляется право утверждать совместно со специально уполномоченными на то государственными органами в области охраны окружающей природной среды правила рыболовства, допустимые объемы (лимиты) изъятия рыбы и других водных животных и растений по видам, бассейнам и районам промысла. В постановлении Совета Министров — Правительства РФ "О Межведомственной морской координационной комиссии по предотвращению и ликвидации чрезвычайных ситуаций на море и водных бассейнах России" от 8 июля 1993 г.⁸ предусматривается создание комиссии, на которую должно быть возложено проведение единой государственной политики по созданию системы предотвращения и ликвидации чрезвычайных ситуаций на море и водных бассейнах России.

Создание специальных региональных органов, осуществляющих функцию охраны окружающей среды и природных ресурсов, предусмотрено также в проектах Закона о Байкале, нового Водного кодекса РФ, законодательстве о развитии эколого-экономической зоны "Горный Алтай" и т.д. Например, в проекте Закона о Байкале говорится о создании Межведомственной комиссии, координирующей деятельность министерств и ведомств, администраций, органов местного самоуправления байкальского региона (бассейна).

Наибольшее развитие региональный подход получил в системе горного и промышленного надзора Российской Федерации, осуществляющего государственный контроль через образуемые им региональные органы (округа). В Указе Президента РФ "Об утверждении Положения о федеральном горном и промышленном надзоре России" от 18 февраля 1993 г.⁹, в постановлении Правительства РФ "О Председателе Межведомственной комиссии по социально-экономическим проблемам угледобывающих регионов" от 24 декабря 1994 г.¹⁰ предусмотрено создание федерального и региональных органов управления горным и промышленным надзором.

Создаются региональные органы управления охраной окружающей среды и природных ресурсов особо охраняемых природных территорий, эколого-курортных зон, а также зон с чрезвычайными экологическими ситуациями и экологическими бедствиями. В постановлениях Правительства РФ и в Указах Президента РФ "Об особо охраняемом эколого-курортном регионе Российской Федерации — Кавказских минеральных водах Ставропольского края"¹¹, "Об особо охраняемом эколого-курортном регионе Российской Федерации"¹², "О государственной поддержке функционирования и развития города-курорта Сочи"¹³, "О мерах по поддержке развития города-курорта Сочи"¹⁴, "Об особой экономической зоне в границах особо охраняемого курортного региона Российской Федерации — Кавказских Минеральных вод"¹⁵, "О мерах государственной поддержки социально-экономического развития Республики Горный Алтай"¹⁶, «О реализации Указа Президента РФ "О мерах государственной поддержки социально-экономического развития Республики Горный Алтай"» от 2 марта 1993 г.¹⁷, постановлении Государственной Думы «О Федеральном законе "О природных лечебных ресурсах лечебно-оздоровительных местностей и курортов"» от

⁷ См.: Там же, № 11, ст. 942.

⁸ См.: Там же, № 11, ст. 942.

⁹ См.: Там же, № 8, ст. 657.

¹⁰ См.: Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 1, ст. 78.

¹¹ См.: Росс. газ., 1992, 20 авг.

¹² См.: Там же, 3 апр.

¹³ См.: Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации, 1993, № 17, ст. 1457.

¹⁴ См.: Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 1, ст. 42.

¹⁵ См.: Там же, № 2, ст. 142.

¹⁶ См.: Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации, 1993, № 10, ст. 826.

¹⁷ См.: Там же, № 38, ст. 3569.

22 декабря 1994 г.¹⁸ предусматривается создание специальных органов управления эколого-курортными регионами, эколого-экономическими зонами.

Наряду с развитием управления уникальными особо охраняемыми природными территориями существуют еще и территории с неблагоприятной окружающей средой — это зоны с чрезвычайной экологической ситуацией и зоны экологического бедствия, в которых также предполагается создать специальные органы управления. Например, в постановлениях Правительства РФ "О совершенствовании деятельности ведомственных аварийно-спасательных служб по предотвращению и ликвидации чрезвычайных ситуаций на море и водных бассейнах"¹⁹, "О социальной поддержке населения Челябинской области, проживающей в зоне экологического бедствия"²⁰, в постановлении Совета Министров — Правительства РФ "Об утверждении Положения о Государственном комитете Российской Федерации по социальной защите граждан и реабилитации территорий, пострадавших от чернобыльской и других радиационных катастроф"²¹ от 25 марта 1993 г., а также в Федеральном законе о защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" от 21 декабря 1994 г.²² предусмотрено создание специальных органов, направленных на ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций, и специальных органов управления зонами экологического бедствия.

Таким образом, анализ российского законодательства о регионах наглядно показывает, что специальная система управления охраной окружающей среды и природных ресурсов регионов находится в стадии формирования.

Государственное управление охраной окружающей среды и природных ресурсов регионов

Понятие государственного управления охраной окружающей среды и природных ресурсов достаточно полно исследовано в юридической литературе²³. Однако вопросы формирования органов управления охраной окружающей среды и природных ресурсов регионов с учетом их природно-климатических и социальных условий были исследованы наиболее полно лишь в трудах А.И. Казанника²⁴. Рассматриваемая в его работах концепция регионального управления охраной окружающей среды и природных ресурсов СССР плодотворна. Однако она создавалась без анализа регионального развития России в условиях построения федеративного демократического государства и без учета новых условий формирования сильной федеральной власти и сильной исполнительной власти на местах.

Система органов государственного управления охраной окружающей среды и природных ресурсов регионов создается как Президентом России, федеральными государственными органами, органами государственной власти субъектов федерации, так и органами местного самоуправления (при участии общественных объединений). Она охватывает издание подзаконных нормативных актов, актов применения права, инструкций, положений, правил, постановлений, приказов, изучение и учет использования природных ресурсов, планирование, осуществление оперативных, хозяйственных, исполнительных и распорядительных, а также других организационных мер,

¹⁸ См.: Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 1, ст. 5.

¹⁹ См.: Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации, 1993, № 10, ст. 836.

²⁰ См.: Ведомости Верховного Совета Российской Федерации, 1992, № 15, ст. 814.

²¹ См.: Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации, 1993, № 10, ст. 836.

²² См.: Собрание законодательства Российской Федерации, 1994, № 35, ст. 3648.

²³ См.: Колбасов О.С. Экология: политика — право. М., 1976, с. 176—221; Колбасов О.С. Управление в области охраны природы. — В сб.: Управление отраслями народного хозяйства. М., 1982; Шемиченко Ю.С. Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды в СССР. М., 1976, с. 94—168; Лукин А.Е. Природа. Право. Управление. М., 1981, с. 35—251.

²⁴ См.: Казанник А.И. Региональные проблемы правовой охраны природы в СССР. Автореф. дисс. на соискание уч. ст. доктора юрид. наук. М., 1991.

связанных с выполнением задачи охраны окружающей природной среды региона, контроль и надзор, борьба с нарушениями природоохранительного законодательства²⁵.

Однако объектом государственного управления охраной окружающей среды и природных ресурсов здесь прежде всего выступает регион, сформированный экологическим районированием, границы которого не совпадают с территориальной сферой властвования администраций субъектов федерации²⁶.

В этом проявляется специфика государственного управления регионом как самостоятельным объектом правовой охраны, признанным в качестве экологического компетентными государственными органами, и в отношении которого установлен соответствующий правовой режим²⁷. О.С. Колбасов также относит к основным принципам формирования управления охраны окружающей среды учет природно-географического районирования страны, разделение хозяйственно-организаторских контрольно-надзорных функций²⁸.

Однако эта специфика требует и координации деятельности Президента РФ, Правительства РФ, Правительств субъектов федерации, органов местного самоуправления по вопросам государственного управления охраной окружающей среды и природных ресурсов регионов.

Деятельность по государственному управлению охраной окружающей среды и природных ресурсов регионов должна быть основана на сотрудничестве между федеральными органами и органами власти субъектов федерации в соответствии с Конституцией России. В зависимости от участия в создании соответствующего органа управления компетенция последнего должна устанавливаться, исходя из возложенных на него задач. В деятельности органа исключительно важное внимание должно уделяться обеспечению комплексного решения проблемы территории. Это — одна из важнейших задач науки управления²⁹.

Вместе с тем существуют различные точки зрения на создание системы управления охраной окружающей среды и природных ресурсов регионов. В основе их нечеткость ст. 71 и 72 Конституции РФ по вопросам разграничения полномочий между Российской Федерацией и субъектами федерации, связанных с природными ресурсами.

В соответствии со ст. 72 Конституции РФ к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов относятся вопросы владения, пользования, распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, разграничения государственной собственности, природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории, а также земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды, а также органы управления регионами, находящихся на территории двух или более субъектов Российской Федерации по договоренности.

Этот подход предполагает создание органов государственного управления охраной окружающей среды регионов федеральными органами охраны окружающей среды и природных ресурсов совместно с органами власти субъектов федерации. Основным принципом формирования системы такого управления должен стать бассейновый принцип. Исторически складывалось так, что при хозяйственном освоении природных ресурсов России и развитии производительных сил учитывался фактор размещения производства вблизи водных ресурсов и крупных месторождений полезных ископаемых³⁰. Система управления природными ресурсами также строилась по региональ-

²⁵ См.: Колбасов О.С. Указ. соч., с. 176.

²⁶ См.: Казиник А.И. Указ. соч.

²⁷ См.: Казиник А.И. Указ. соч.

²⁸ См.: Колбасов О.С. Там же.

²⁹ См.: Бачило И.Л. Актуальные вопросы правового регулирования органов государственного управления. — В кн.: Научно-техническая революция, управление и право. М., 1975, с. 63.

³⁰ Об этапах развития региональных органов управления охраной окружающей среды и природных ресурсов см.: Казиник А.И. Указ. соч.

ному (бассейновому, межтерриториальному) принципу. Например, бассейновые инспекции органов по использованию и охране вод, а также органы госгорнадзора.

При этом координация регионального государственного управления охраной окружающей среды и природных ресурсов и органов власти субъектов федерации должны решаться в региональных соглашениях между Российской Федерацией и субъектами федерации (территориальных образований), входящими в регион. В этих соглашениях не только должны регламентироваться взаимные права и обязанности сторон по природопользованию, сохранению и улучшению бассейна (региона), совместному проектированию, строительству и эксплуатации хозяйственных и иных сооружений, влияющих на состояние природных ресурсов, а также ответственность сторон, но и условия создания региональных органов по охране окружающей среды и природных ресурсов, которые должны разрешать разногласия и споры в связи с необходимостью совмещения видов деятельности субъектов федерации (областей и республик).

Вместе с тем помимо региональных соглашений, содержание которых остается еще недостаточно разработанным, в части определения ответственности за нарушение договорных отношений представляется актуальным развитие государственного управления охраной окружающей среды и природных ресурсов регионами, упорядочение взаимоотношений федеральных органов управления, органов субъектов федерации по поводу создания органов государственного управления охраной окружающей среды регионов, а также установления взаимоотношений со смежными государственными органами управления рыбным, водным и лесным хозяйством и т.д.

Требует серьезного внимания координирующая функция регионального органа управления охраной окружающей среды и природных ресурсов. Как было отмечено, на территории региона функционируют министерства и ведомства, предприятия, учреждения и организации федерального и местного подчинения, общественные организации. Региональный орган управления охраной окружающей среды и природных ресурсов не может заменить существующих органов управления субъектов федерации в этой области. Он должен функционировать наряду с существующей системой управления, дополняя его в той части, где требуются объективные условия развития региона.

Поэтому актуальными являются взаимоотношения регионального органа по охране окружающей среды с государственными органами субъектов федерации. Региональный характер задач охраны окружающей среды и природных ресурсов требует того, чтобы и орган управления также был региональным. Наиболее целесообразным будет его подчинение правительствам Российской Федерации и субъектов федерации. В этом случае региональный орган будет обеспечен всем необходимым для выполнения возложенных на него полномочий. С его созданием не упраздняются органы управления в области охраны окружающей среды субъектов федерации. Важно — не допустить параллелизм и дублирование в их работе. Этого можно достичь только при четком ограничении функций и задач регионального органа управления, он будет заниматься исключительно теми вопросами, решение которых не под силу органам субъектов федерации в отдельности.

Учитывая то, что регионами признаются не только административно-территориальные образования, но и территории с особым природоохранным режимом и специальным управлением, имеющим четко выраженную природоохранную специфику, отличную от традиционных режимов управления территорией, региональные органы управления охраной окружающей среды могут быть также созданы при условии соглашения между федеральными органами управления и субъектами федерации. Спецификой деятельности органов управления охраной окружающей среды и природных ресурсов региона будет не только принадлежность территории, на которой осуществляется управление, к природно-климатическому региону с характер-

ными условиями охраны окружающей среды, уровнем развития производительных сил и формами расселения людей, но и природоохраный режим территорий.

Совершенствование управления охраной окружающей среды и природных ресурсов регионов непосредственно связано и с вопросами разграничения объектов федеральной собственности на природные ресурсы и собственности на природные ресурсы субъектов Российской Федерации.

В соответствии со ст. 71 Конституции РФ в ведении Российской Федерации находится федеральная государственная собственность и управление ею. К сожалению, трудно понять, относится ли эта норма к федеральной собственности на землю и другие природные ресурсы. Если применить конструкцию права федеральной собственности на природные ресурсы и управление ею, то в соответствии с Указом Президента РФ "О федеральных природных ресурсах"³¹ необходимо создание специальных органов управления объектами федеральной государственной собственности на природные ресурсы, т.е. земельными участками и другими природными объектами, предоставляемыми для нужд обороны и безопасности страны, охраны государственных границ, а также для осуществления других функций, отнесенных к ведению федеральных органов государственной власти, земельных участков, занятых федеральными энергетическими, транспортными и космическими системами, объектами ядерной энергетики, связи, метеорологической службы, историко-культурного и природного наследия, а также другими объектами, находящимися в федеральной собственности, земельными участками, водных и иных природных объектов, федеральных государственных природных заповедников, национальных природных парков, государственных заказников, курортных и лечебно-оздоровительных зон, других особо охраняемых природных территорий федерального значения, месторождения полезных ископаемых, имеющие общегосударственное значение, водные объекты, расположенные на территории двух и более субъектов Российской Федерации, и иные природные ресурсы по взаимной договоренности федеральных органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Это требует создания регионального управления федеральными природными ресурсами и органов управления природными ресурсами, находящимися в собственности субъектов федерации, муниципальной собственности. Следует отметить, что круг федеральной собственности на природные ресурсы настолько широк, что существенным образом органичивает интересы субъектов федерации. Но прежде чем создавать систему федерального регионального управления природными ресурсами, необходимо создать специальные правовые режимы территорий, относящихся к федеральной собственности. Нужна новая система управления, основанная на распределении полномочий между Президентом России, федеральными органами и органами субъектов федерации по охране окружающей среды и природных ресурсов и органами местного самоуправления.

Органы местного самоуправления и охрана окружающей среды регионов

Чрезвычайная экологическая обстановка, поставившая некоторые регионы России на грань экологического бедствия, требует повсеместного учета экологического фактора, развития новых подходов к решению вопросов о территориальной основе местного самоуправления. Местное самоуправление является одним из мощных развивающихся институтов, который необходимо использовать для формирования эффективного управления охраной окружающей среды регионов.

Согласно ст. 132 Конституция РФ местное самоуправление наделяется отдельными государственными полномочиями и тем самым участвует в осуществлении государст-

³¹ См.: Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации, 1993, № 51, ст. 4932.

венных функций. В этом качестве органы местного самоуправления выступают как государственно-властные, деятельность которых по реализации переданных им полномочий подконтрольна государству³².

Институт местного самоуправления еще слабо развит в российском законодательстве, хотя и определен в Конституции РФ. Имеются значительные возможности для эффективного использования этого института в целях охраны окружающей природной среды и здоровья населения. Оно может сыграть значительную роль в экологизации развития территорий, особенно в регионах с неблагоприятной окружающей средой. Современный опыт развития местного самоуправления зарубежных стран свидетельствует о том, что территории муниципалитетов не определены жесткими территориальными рамками и по своим размерам могут резко отличаться друг от друга. Например, площади коммун в Финляндии могут быть от 5,9 до 15 175,8 кв. км³³.

В соответствии со ст. 2 Закона о местном самоуправлении 1991 г. оно устанавливается в границах районов, городов, районов в городах, поселков, сельсоветов, сельских населенных пунктов. По мнению некоторых авторов, органы местного самоуправления должны быть образованы на базе не просто административно-территориального деления, но населенного пункта³⁴.

В ст. 131 Конституции РФ предусматривается, что местное самоуправление осуществляется в городских и местных поселениях, на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Таким образом, Конституция РФ по существу признала городские, сельские поселения в качестве основы местного самоуправления, допуская осуществление местного самоуправления и на других территориях. Понятие "другие территории" должно конкретизировать органы государственной власти субъектов Российской Федерации, принимая законодательные и иные акты об организации местного самоуправления на своей территории. В Положении об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы, утвержденном Указом Президента РФ от 26 октября 1993 г., предусмотрено, что на территориях, включающих несколько городских и сельских поселений, совместным решением органов местного самоуправления может быть создан единый орган местного самоуправления соответствующей территории³⁵. Таким образом, в законодательстве уже сейчас существуют предпосылки создания местного органа самоуправления на территории нескольких административно-территориальных единиц.

По мнению А.И. Казанника, важнейшим звеном местного самоуправления должен стать регион, сформированный экологическим районированием, границы которого не будут совпадать с территориальной сферой властвования администраций³⁶. Природная среда территорий является самостоятельным объектом местного самоуправления лишь в том случае, если они будут признаны в качестве экологически неблагоприятных не только компетентными государственными органами, но и в результате референдума населения, проживающего на территории, подверженной экологическому бедствию.

Надо иметь в виду, что согласно Конституции РФ изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения их населения. И если население, проживающее на территории региона экологического бедствия, который не совпадает с административно-территориальным делением, выскажется за установление местного самоуправления на всей территории экологического бедствия, оно совершит это в соответствии с Конституцией РФ.

³² См.: Фидеев В.И. Муниципальное право. М., 1994, с. 49.

³³ См.: Коммунальное управление в Финляндии. Хельсинки, 1985, с. 41—42.

³⁴ См.: Краснов М.А. Местное самоуправление: государственное или общественное? — Сов. гос. и право, 1990, № 10, с. 82.

³⁵ См.: Собрание актов Президента и Правительства РФ, 1993, № 44, ст. 4188.

³⁶ См.: Казанник А.И. Указ. соч.

Однако, используя сложившиеся в настоящее время эти сильные позиции исполнительных органов в системе местного самоуправления, местные администрации некоторых городов с неблагоприятной экологической ситуацией пытаются добиться признания своей территории зоной экологического бедствия только в пределах городской черты. Это ярко проявилось в стремлении местных администраций Нижнего Тагила и Магнитогорска ввести на их территориях режим зоны чрезвычайной экологической ситуации. Однако в ходе исследования экологических проблем названных городов стало ясно, что неблагоприятная экологическая обстановка распространяется далеко за их пределы, охватывая водный бассейн протекающей через город реки. Экологическое бедствие не замыкается только городской чертой, оно охватывает целый регион, включая бассейн реки, лесные массивы и т.д. Таким образом, стремление местной администрации определить границы зоны экологического бедствия городской чертой не соответствовало принципам экологического зонирования территории. Оно по существу сводило всю сложную проблему выхода из состояния экологического бедствия к получению администрациями городов экономических, налоговых, банковских льгот и дотаций, вводимых на этих территориях в связи с принятием чрезвычайных мер.

Возможность при определенных условиях организации местного самоуправления в границах экологических регионов тесно связана с установлением муниципальной собственности на природные ресурсы. Закрепляя положение о том, что земля и другие природные ресурсы могут находиться в муниципальной собственности и являться основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, Конституция дает возможность решения проблем, связанных с деятельностью органов местного самоуправления в области охраны и использования природных ресурсов, в пределах регионов с благоприятной и неблагоприятной окружающей средой.

В муниципальной собственности могут находиться земельные участки, горные отводы, природные объекты (водоемы, леса, луга и др.), которые могут быть подвержены различным негативным воздействиям производительных сил, размещенных на данной территории. Конкретный перечень объектов муниципальной собственности самоуправляющегося территориального образования определяется особенностями социально-экономического развития территории, ее размерами и другими факторами³⁷. В муниципальной собственности могут находиться и территории экологического бедствия, включая все природные ресурсы. Критериями, устанавливающими факт экологического бедствия, являются нормативы последнего, а также состояние здоровья населения, проживающего на данной территории, мнение народа об экологически неблагоприятной обстановке. В связи с этим на территории экологического бедствия должен вводиться специальный правовой режим изъятия земель и других природных ресурсов из частной и государственной собственности.

Эффективным выражением воли населения территории об установлении правового режима экологического бедствия может служить местный референдум. Под местным референдумом понимается голосование городского и сельского населения по вопросам местного значения. Понятие "местный референдум" используется в Законе о местном самоуправлении в Российской Федерации от 6 июля 1991 г. Действующая Конституция РФ, закрепляя референдум в качестве одной из форм осуществления местного самоуправления (ст. 130), признает за каждым гражданином Российской Федерации право участвовать в референдуме (ст. 32). Однако порядок проведения местных референдумов, юридическая сила решений, принимаемых гражданами путем местного референдума, законодательством Российской Федерации пока еще не закреплены. Детально эти вопросы должны регулироваться органами государственной власти субъектов федерации, а также находить свое выражение в положениях (уставах) местного самоуправления.

³⁷ См.: Фидеев В.И. Указ. соч., с. 79.