

зидентом РФ 08 февраля 2013 г. № Пр-232). URL: <http://government.ru/docs/22846/> (дата обращения: 26.10.2013).

3. Фадеев, А. М. Международное экологическое сотрудничество в Арктике. URL: [http://russiancouncil.ru/inner/index.php?id\\_4=877#top](http://russiancouncil.ru/inner/index.php?id_4=877#top) (дата обращения: 26.10.2013).

4. Концепция внешней политики Российской Федерации (утв. Президентом Российской Федерации В. В. Путиным 12 февраля 2013 г.). URL: <http://www.mid.ru/bdomp/ns-osndoc.nsf/e2f289bea62097f9c325787a0034c255/c32577ca0017434944257b160051bf7f> (дата обращения: 27.10.2013).

5. Государства-члены Арктического совета. Дата обновления: 29.06.2011. URL: <http://www.arctic-council.org/index.php/ru/about-us/member-states> (дата обращения: 26.10.2013).

6. Выступление Министра иностранных дел Российской Федерации С. В. Лаврова на восьмой министерской сессии Арктического совета, Кируна, 15 мая 2013 года. URL: <http://www.mid.ru/bdomp/ns-dmo.nsf/a1c87897b58a9d2743256a550029f995/44257b100055f7e644257b6c004bb314!OpenDocument> (дата обращения: 27.10.2013).

7. Кирунская декларация. URL: <http://www.arctic-council.org/index.php/ru/document-archive/category/5-declarations> (дата обращения: 27.10.2013).

8. Первый в истории панарктический договор подпишут в Гренландии. URL: <http://www.rg.ru/2011/05/11/arktika-anons.html> (дата обращения: 27.10.2013).

9. Указ Президента РФ от 10.08.2012 № 1157 «О проведении в Российской Федерации Года охраны окружающей среды». URL: <http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?1;1623111> (дата обращения: 26.10.2013).

## УДК 349.6

А. В. БЕЛЬКОВ, к.и.н., доцент, Н. В. СЪЕДИНА, к.п.н., ст. преподаватель  
КузГТУ, г. Кемерово

### **ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ: АНАЛИЗ ФЕДЕРАЛЬНОГО И РЕГИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

На фундаментальном праве человека на жизнь базируются все иные права человека, в том числе и экологические. Экологические права граждан – это совокупность прав индивида, реализуемых в процессе взаимодействия с окружающей средой и обеспечивающих удовлетворение его основных потребностей в этой сфере. Согласно ст.42 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на:

1. благоприятную окружающую среду;
2. достоверную информацию о ее состоянии;

3. возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением [1].

На сегодняшний день в Российской Федерации действует целый ряд нормативно-правовых актов, направленных на защиту окружающей среды, перечислим некоторые из них:

**1. Кодексы:**

- Воздушный кодекс РФ № 60-ФЗ от 19.03.1997 г.;
- Земельный кодекс РФ № 136-ФЗ от 25.10.2001 г.;
- Градостроительный кодекс РФ № 190-ФЗ от 29.12.2004 г.;
- Водный кодекс РФ № 74-ФЗ от 03.06.2006 г.;
- Лесной кодекс РФ № 200-ФЗ от 04.12.2006 г.;

**2. Федеральные законы:**

- «О недрах» № 2395-1 от 21.02.1992 г.;
- «Об особо охраняемых природных территориях» № 33-ФЗ от 14.03.1995 г.;
- «О животном мире» № 52-ФЗ от 24.04.1995 г.;
- «Об экологической экспертизе» № 174-ФЗ от 23.11.1995 г.;
- «О континентальном шельфе РФ» № 187-ФЗ от 30.11.1995 г.;
- «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» № 109-ФЗ от 19.07.1997 г.;
- «Об отходах производства и потребления» № 89-ФЗ от 24.06.1998 г.;
- «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» № 101-ФЗ от 16.07.1998 г.;
- «О гидрометеорологической службе» № 113-ФЗ от 19.07.1998 г.;
- «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» № 52-ФЗ от 30.03.1999 г.;
- «Об охране атмосферного воздуха» № 96-ФЗ от 04.05.1999 г.;
- «Об охране окружающей среды» № 7-ФЗ от 10.01.2002 г.;
- «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» № 166-ФЗ от 20.12.2004 г.

**3. Международные обязательства:**

- «О ратификации Киотского протокола к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата» № 128-ФЗ от 04.11.2004 г.

Более подробно остановимся на анализе некоторых из перечисленных нормативно-правовых актов применительно к окружающей среде и экологической безопасности, так согласно ст.1 Федерального закона РФ «Об охране окружающей среды» № 7-ФЗ от 10.01.2002 г. понятие «окружающая среда» трактуется как совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов, в свою очередь понятие «экологическая безопасность» понимается через состояние защищенности природной среды и жизненно

важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий [2].

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года утвержденной Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 стратегическими целями обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования являются сохранение окружающей природной среды и обеспечение ее защиты, а также ликвидация экологических последствий хозяйственной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата [3].

Вместе с тем следует отметить, что специально установленных и единых параметров оценки экологической безопасности в стране в целом и в регионах в частности нет. Они выявляются только при сравнительном анализе данных по учету негативных экологических факторов, принятию неотложных мер и изменению приоритетов природопользования на той или иной территории. Очевидно, что формирование единой стратегии экологической безопасности Российской Федерации должно опираться на региональные стратегии, в которых максимально учитывались бы особенности природной среды того или иного региона, характер

●  
**РОССИЙСКАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ**



**МИТЧЕНКОВ ИГОРЬ ГРИГОРЬЕВИЧ**

Академик Кемеровского регионального отделения Российской Экологической академии, доктор философских наук, профессор, член Российского Философского общества.

Окончил Кемеровский государственный университет в 1992 году. В 1997 г. защитил кандидатскую диссертацию, а в 2002 г. в Томском государственном университете была защищена докторская диссертация. В 2004 г. избран на должность заведующего кафедры философии КузГТУ.

Основное направление научной деятельности: социальные процессы и изменения; современная социальная теория; социальная экология; экологическая политика; экологическая идеология.

Опубликовано более 80 публикаций, из них 20 учебно-методических, в том числе монография «Идеология в контексте эко-социальных отношений» (2002 г.). В 2006 г. получил грант Губернатора Кемеровской области на проведение научных исследований по приоритетным направлениям социально-экологического развития Кемеровской области по теме: «Современная социальная теория».

Награжден серебряной медалью «За укрепление авторитета российской науки», медалью «За веру и добро».

антропогенного воздействия, уровень техногенных преобразований и др.

Тем более, что подобный вариант совместной деятельности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации предусмотрен п.п. «в», «д», «к» ст. 72 Конституции РФ относительно:

- вопросов владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;
- природопользования; охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности; особо охраняемых природных территорий;
- земельного, водного, лесного законодательства, законодательства о недрах, об охране окружающей среды [1].

Конституционный принцип федеративного устройства Российской Федерации нашел свое отражение и в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» № 7-ФЗ от 10.01.2002 г., в котором отражены как полномочия органов государственной власти Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, так и полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации, связанных с обозначенным аспектом.

Так в ст. 5 обозначенного нормативно-правового акта отражены следующие полномочия органов государственной власти Российской Федерации:

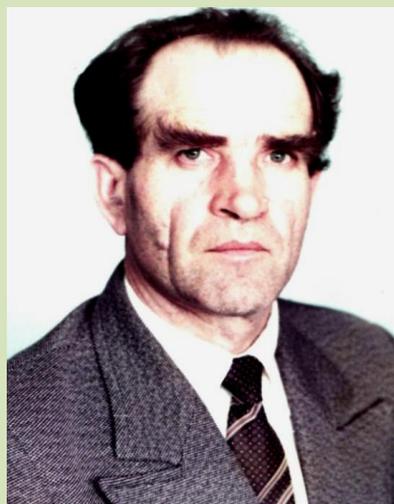
- обеспечение проведения федеральной политики в области экологического развития Российской Федерации;
- разработка и издание федеральных законов и иных нормативных правовых актов в области охраны окружающей среды и контроль за их применением;
- разработка, утверждение и обеспечение реализации федеральных программ в области экологического развития Российской Федерации;
- объявление и установление правового статуса и режима зон экологического бедствия на территории Российской Федерации;
- координация и реализация мероприятий по охране окружающей среды в зонах экологического бедствия;
- установление порядка осуществления государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), порядка организации и функционирования единой системы государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), формирование государственной системы наблюдений за состоянием окружающей среды и обеспечение функционирования такой системы;
- определение порядка организации и осуществления государственного экологического надзора;
- установление порядка создания и эксплуатации государственного

- фонда данных государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды) (далее также – государственный фонд данных), перечня видов включаемой в него информации, порядка и условий ее представления, а также порядка обмена такой информацией и др. [2].

Кроме того в ст. 6 Федерального закона «Об охране окружающей среды» № 7-ФЗ от 10.01.2002 г. детально определены полномочия государственных органов субъекта Российской Федерации, в частности:

- участие в определении основных направлений охраны окружающей среды на территории субъекта Российской Федерации;
- участие в реализации федеральной политики в области экологического развития Российской Федерации на территории субъекта Российской Федерации;
- принятие законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации в области охраны окружающей среды в соответствии с федеральным законодательством, а также осуществление контроля за их исполнением;
- право принятия и реализации региональных программ в области охраны окружающей среды;
- участие в порядке, установленном нормативными правовыми актами Российской Федерации, в осуществлении государственного экологического мониторинга

**РОССИЙСКАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ**



**МИХАЙЛОВ ВЛАДИМИР ВАСИЛЬЕВИЧ**

Академик Российской Экологической Академии, доктор экономических наук, профессор.

Окончил в 1964 г. Кемеровский горный институт. В 1980 г. был направлен в Академию общественных наук при ЦК КПСС, которую окончил в 1982 г. с отличием и одновременно защитил кандидатскую диссертацию.

В 1989 г. защитил докторскую диссертацию в Ленинградском государственном университете. Ученое звание профессора присвоено в 1990 г.

В настоящее время профессор Российского государственного торгово-экономического университета.

Основное направление научной деятельности: воспроизводство качества жизни населения РФ по уровням государственного устройства и стадиям воспроизводства, в рамках которого разработана методология, теория и практика управления качеством жизни в Российской Федерации, включая экологический аспект управления. Опубликовано более 200 научных трудов, в том числе 12 монографий, 2 изобретения, около 50 рационализаторских предложений. Заслуженный экономист Российской Федерации, полный кавалер знаков «Шахтерская слава».

- (государственного мониторинга окружающей среды) с правом формирования и обеспечения функционирования территориальных систем наблюдения за состоянием окружающей среды на территории субъекта Российской Федерации, являющихся частью единой системы государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды);

осуществление регионального государственного экологического надзора при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, за исключением деятельности с использованием объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору;

- утверждение перечня должностных лиц органов государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющих региональный государственный экологический надзор (государственных инспекторов в области охраны окружающей среды субъекта Российской Федерации);

- установление нормативов качества окружающей среды, содержащих соответствующие требования и нормы не ниже требований и норм, установленных на федеральном уровне;

- право организации и развития системы экологического образования и формирования экологической культуры на территории субъекта Российской Федерации;

- обращение в суд с требованием об ограничении, о приостановлении и (или) запрещении в установленном порядке хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды;

- предъявление исков о возмещении вреда окружающей среде, причиненного в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды;

- ведение учета объектов и источников негативного воздействия на окружающую среду, за которыми осуществляется региональный государственный экологический надзор;

- контроль в установленном федеральным законодательством порядке платы за негативное воздействие на окружающую среду по объектам хозяйственной и иной деятельности, за исключением объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору;

- ведение Красной книги субъекта Российской Федерации;

- право образования особо охраняемых природных территорий регионального значения, управление и контроль в области охраны и использования таких территорий;

- участие в обеспечении населения информацией о состоянии окружающей среды на территории субъекта Российской Федерации;

- право организации проведения экономической оценки воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности, осуществления экологической паспортизации территории [2].

- Исходя из предоставленных федеральным законодательством полномочий органам государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере рассматриваемых отношений более подробно остановимся на анализе законодательной базы Кемеровской области относительно охраны окружающей среды и экологической безопасности.

- Пионерным проектом в Российской Федерации в области экологической политики субъекта стала «Концепция экологической политики Кривской области», разработанная в рамках реализации российско-британского проекта «Разработка концепции экологической политики Кемеровской области. Взаимодействие власти, бизнеса, общественности», 2000-2002 гг., которая была утверждена на коллегии Администрации от 10.11.2002 г. №137. Основной целью обозначенной Концепции являлось научное обоснование приоритетов, принципов и механизмов их реализации, обеспечивающих экологическую безопасность, высокий уровень здоровья населения и качества окружающей среды. Для достижения поставленной цели были решены следующие задачи:

- определены и обоснованы приоритеты, принципы и индикаторы экономического и правового механизмов управления, обеспечивающих поэтапное улучшение качества окружающей природной среды;

- проанализированы проблемы современного природопользования в регионе и предложены приоритеты, принципы и индикаторы его оптимизации на основе экологического планирования;

- определены приоритеты, принципы и индикаторы снижения влияния экологического фактора на здоровье населения, основанные на управлении рисками, компенсации и возмещении ущерба от вреда здоровью;

- определены приоритеты, принципы и индикаторы сохранения и восстановления биологического разнообразия в условиях высокой антропогенной нагрузки на экосистемы региона;

- проранжированы приоритеты реализации экологической политики с участием общественности;

- определены базовые индикаторы реализации приоритетов экологической политики;

- предложены механизмы реализации приоритетов экологической концепции [6].

Отметим, что выполнение перечисленных выше задач носило сугубо теоретический характер и явилось отправной точкой для продуктивного решения реальных экологических проблем в регионе:

1. Промышленное загрязнение окружающей среды:

- снижение техногенного воздействия на окружающую среду в условиях роста промышленного производства.

## 2. Экологические аспекты природопользования:

- рациональное использование, восстановление и охрана природных ресурсов.

## 3. Здоровье и окружающая среда:

- сохранение здоровья населения в связи с суммарной антропогенной нагрузкой на окружающую среду;
- снижение рисков заболеваемости и смертности населения в связи с загрязнениями вредными веществами атмосферного воздуха, водных источников и местных сельскохозяйственных продуктов;
- возмещение ущерба от вреда здоровью населения в связи с загрязнением окружающей среды.

## 4. Биологическое разнообразие:

- сохранение и восстановление природной среды, ландшафтов, экосистем, видового состава растений и животных в условиях высокой антропогенной нагрузки [6].

Следующим документом, отражающим рассматриваемый контекст, стала долгосрочная целевая программа «Экология и природные ресурсы Кемеровской области 2012-2014 гг.», утвержденная Постановлением Коллегии Администрации Кемеровской области № 554 от 07.12.2011 г., основными целями которой являются:

- обеспечение эффективности управления природоохранной деятельностью;
- формирование системы непрерывного экологического образования, воспитания и повышения уровня экологической культуры;
- сохранение и восстановление редких и исчезающих видов животных, растений и грибов на территории Кемеровской области;
- проведение мониторинговых исследований по качеству окружающей среды на территории Кемеровской области;
- проведение мероприятий по геологоразведочным работам для обеспечения Кемеровской области остродефицитными строительными материалами;
- предотвращение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера – защита населения и социально значимых объектов, предотвращение и снижение ущербов от наводнений и другого вредного воздействия вод;
- сохранение поверхностных водных объектов для хозяйственной деятельности и как стратегического запаса водных ресурсов;
- сохранение и воспроизводство лесов как сырьевой базы, обеспечивающей потребности экономики и населения в древесной и недревесной продукции, и как важнейшего природоформирующего компонента окружающей среды на основе рационального и неистощительного лесопользования;

- сохранение и воспроизводство объектов животного мира Кемеровской области, обеспечение биологического разнообразия и устойчивого существования животного мира, сохранение генетического фонда диких животных [5].

Кроме того, на сегодняшний момент в регионе принята «Стратегия социально-экономического развития Кемеровской области до 2025 года», утвержденная Законом Кемеровской области № 74-ОЗ от 11.07.2008 г., где особое место уделяется возможным экологическим рискам и проблемам. Увеличение объемов производства и медленное технологическое обновление в базовом секторе приводят к усилению антропогенного воздействия и возникновению следующих рисков в виде экологических проблем (токсичные отходы, выбросы в атмосферу, загрязнение вод, нарушение земель), что в свою очередь провоцирует:

- рост бюджетных и частных расходов на здравоохранение и реализацию природоохранных мероприятий;
- ухудшение здоровья населения;
- снижение капитализации крупных компаний, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду;
- снижение инвестиционной привлекательности региона;
- снижение возможностей дальнейшего развития экономики [4, 7].

Таким образом, современная кодификация экологического законодательства и природоресурсных отраслей законодательства (земельного, водного, лесного, законодательства о недрах, о животном мире, об охране атмосферного воздуха), начало которой было положено в 1991 г., повлекла за собой создание разветвленной системы законодательных и иных нормативных правовых актов. Вместе с тем эффективность регулирования отношений по охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности, по природопользованию продолжает оставаться низкой, о чем свидетельствует, прежде всего, состояние окружающей среды на значительной части территории Российской Федерации.

Так, Кемеровская область в настоящее время является одним из десяти субъектов Российской Федерации с самыми низкими значениями эколого-экономического индекса, отражающим ключевые аспекты экологической, экономической и социальной ситуации в субъектах Российской Федерации, занимая 76 место. Наряду с высокими удельными выбросами вредных веществ, в области отмечен один из худших в стране показателей отношения вредных выбросов к валовому региональному продукту [8].

Практика показывает, что рост числа актов в экологическом законодательстве слабо способен влиять на сложившуюся ситуацию. Более того, он приводит к усилению несогласованности между нормативными правовыми актами, а иногда и прямому противоречию, конкуренции норм действующих законов и иных нормативных правовых актов, появлению актов с неоправданно узким предметом правового регулирования [9].

Проблема низкой эффективности правового регулирования в рассматриваемой сфере осложняется отсутствием системности экологического законодательства как единого законодательного комплекса. Разработанная в 2007 г. Концепция проекта Экологического кодекса Российской Федерации остается нереализованной [10]. При этом не использованы такие формы систематизации как официозная и официальная инкорпорация, а также консолидация.

#### Список литературы

##### **Нормативно-правовые акты федерального уровня:**

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г. – Режим доступа: <http://pravo.gov.ru>
2. ФЗ «Об охране окружающей среды» № 7-ФЗ от 10.01.2002 г. – Режим доступа: <http://pravo.gov.ru>
3. Указ Президента РФ «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» № 537 от 12.05.2009 г. – Режим доступа: <http://pravo.gov.ru>

##### **Нормативно-правовые акты регионального уровня:**

4. ОЗ «О стратегии социально-экономического развития Кемеровской области до 2025 года» № 74-ОЗ от 11.07.2008 г. – Режим доступа: [www.ako.ru/ZAKON/](http://www.ako.ru/ZAKON/)
5. Постановление Коллегии Администрации Кемеровской области «Об утверждении долгосрочной целевой программы «Экология и природные ресурсы Кемеровской области» на 2012-2014 годы» № 554 от 07.12.2011 г. – Режим доступа: [www.ako.ru/ZAKON/](http://www.ako.ru/ZAKON/)

##### **Другие документы и материалы:**

6. Концепция экологической политики Кемеровской области. – Режим доступа: <http://erh.ru/konfer/concept.pdf>
7. Стратегия социально-экономического развития Кемеровской области до 2025 года. – Режим доступа: [http://www.ako.ru/PRESS/MESS/TEXT/doktrina/str25\\_rus.pdf](http://www.ako.ru/PRESS/MESS/TEXT/doktrina/str25_rus.pdf)
8. Эколого-экономический индекс регионов России (2013). – Режим доступа: <http://ria.ru/ecorating/>
9. Игнатьева, И. А. Экологическое законодательство России: теория и практика систематизации: автореф. дис. ...д-ра юр. наук: 12.00.06 / Игнатьева Инна Анатольевна. – М., 2007. – 46 с.
10. Концепция проекта Экологического кодекса Российской Федерации. – Режим доступа: <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php?ID=20540>