

**Ruslan G. Gostev,**  
*PhD (Doctor in History), Professor, chief editor,*  
*magazine "BEREGINYA•777•SOVA"*  
*Moscow;*

**Snezhana R. Gosteva,**  
*PhD (History), docent,*  
*Voronezh branch of the Moscow state transport University*  
*of Emperor Nicholas (MIIT) (Voronezh)*

Normative Legal Bases, Priorities and Objectives of the State Policy in the Field of Ecological Development and Environmental Protection in Russian Federation (*Political and legal aspect*)

**Key words:** *ecology, environmental protection, regulations, priorities and objectives of the state policy in the field of ecological development and environmental protection*

**Annotation:** *article analyzes state regulatory frameworks, priorities and objectives of the state policy of the Russian Federation in the field of environmental development and environmental protection.*

## **Введение**

Общеизвестным и признанным является тот факт, что Российская Федерация наряду с серьезными социально-экономическими проблемами испытывает не менее серьезные трудности в экологическом развитии, что подтверждается многочисленными данными ежегодных государственных докладов о состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации, статистических сборников, научных изданий (монографий, статей), публикаций СМИ. Например, в упомянутых государственных докладах приводятся и анализируются данные по следующим направлениям состояния окружающей среды и экологического развития:

- **качество природной среды и состояние природных ресурсов** (атмосферный воздух; поверхностные, подземные и морские воды; почвы и земельные ресурсы; использование полезных ископаемых и охрана недр; радиационная обстановка; климатические и другие особенности года, стихийные бедствия);
- **состояние растительного и животного мира; особо охраняемые природные территории** (растительный мир, в том числе леса; животный мир, в том числе рыбные ресурсы; красные книги Российской Федерации и красные книги субъектов Российской Федерации; особо охраняемые природные территории);
- **влияние экологических факторов на сохранение культурного наследия;**

- **воздействие основных видов экономической и другой деятельности на окружающую среду** (добыча полезных ископаемых; обрабатывающие производства; производство и распределение электроэнергии, газа и воды; сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство; транспорт и связь; предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг;

*Вооруженные Силы Российской Федерации; воздействие ракетно-космической техники на окружающую среду;*

- **экологическая обстановка в регионах;**
- **государственное регулирование охраны окружающей среды и природопользования.**

Материалы последнего раздела государственных докладов о состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации для нас в связи с темой статьи представляют особый интерес, так как в них анализируются по годам: государственная экологическая политика; обеспечение экологической безопасности; природоохранное законодательство; государственный экологический контроль и государственный контроль за использованием и охраной отдельных видов природных ресурсов; обеспечение исполнения природоохранного законодательства органами прокуратуры; государственная экологическая экспертиза; экологический мониторинг; экономическое регулирование и финансирование природоохранной деятельности; международное сотрудничество; наука и техника в решении проблем охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности; информационное обеспечение природоохранной деятельности; экологическое образование, просвещение и воспитание; общественное экологическое движение.

### **Нормативные правовые основы государственной политики в области экологического развития**

Законодательство в области охраны окружающей среды, экологии основывается на Конституции Российской Федерации и состоит из федеральных законов от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ "Об охране окружающей среды", от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения", от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ "Об охране атмосферного воздуха", от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ "Об охране озера Байкал", от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ "О животном мире", Лесного кодекса Российской Федерации, Водного кодекса Российской Федерации, Земельного кодекса Российской Федерации и т.д., а также принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

На протяжении более чем двух десятилетий приняты федеральные законы, постановления, распоряжения (удачные и неудачные), направленные на смягчение экологического напряжения, выработку государственной политики экологического развития, в области охраны окружающей среды, формирование нормативной правовой базы.

Исключительное значение в формировании нормативной правовой базы, государственной политики экологического развития имеют положения Конституции Российской Федерации.

Анализируя Конституцию Российской Федерации как инструмент правовых и социально-политических преобразований, С.М. Шахрай подчеркивает: "Конституция - это основа легитимности власти, ядро правового сознания и опора гражданского общества. Устойчивость Основного закона является залогом политической стабильности и успешного развития любого государства. Современная конституция определяет принципы отношений в системе Человек - Общество - Государство, закрепляет основы государственного строя, очерчивает функции государства, устанавливает структуру и взаимоотношения органов государственной власти и управления (форму правления), но, прежде всего, дает высшие правовые гарантии прав и свобод человека и гражданина.

Конституция - это не только символ и высший юридический акт. Она -живой, действующий, "саморегулирующийся" документ, который не только находится в сложных динамических взаимоотношениях с общественно-политической и правовой действительностью, но также самым непосредственным образом влияет на ход современной истории страны и определяет уникальность черт новой общественной системы и нового государства, возникших из хаоса перемен"(1, р. 9).

Размышления над экологическими аспектами Конституции Российской Федерации, отмечает С.А. Боголюбов, проходили различные стадии и этапы: в первое десятилетие после ее принятия рассматривались цели и нормы, уяснялись и обсуждались ее предписания, их роль в формировании природоохранного и природоресурсного права и законодательства. Второе десятилетие посвящалось в основном исследованию экологических прав граждан и юридических лиц (меньше - обязанностей), соотношение публичных и частных интересов, направлений и механизмов экологической политики (2, р. 5).

Конституция Российской Федерации провозглашает: свободу владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, ограничивая ее недопустимостью: 1) нанесения ущерба окружающей среде, 2) нарушения прав и законных интересов иных лиц (часть 2 статья 6 глава 2 "Права и свободы человека и гражданина"); права каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением (статья 42); обязанность каждого сохранять природу и бережно относиться к природным богатствам (статья 58).

В части 2 статьи 41, пункт "е" статьи 71, пункт "в" части 1 статьи 114 Конституции Российской Федерации определены экологические функции и обязанности государства, его органов и должностных лиц.

Конституцией Российской Федерации (статья 71 пункт "е") к ведению Российской Федерации наряду с другими отнесено установление экологического развития Российской Федерации; метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени; геодезия и картография; наименования географических объектов; официальный статистический и бухгалтерский учет (пункт "р").

Статья 72 Конституции Российской Федерации к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации относит: вопросы владения,

пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; природопользование; охрану окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрану памятников истории и культуры; осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидации их последствий; земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды.

Следует иметь в виду, что в формировании законодательства Российской Федерации об охране окружающей среды важное значение принадлежит положениям Конституции Российской Федерации, имеющим общий характер: Россия - демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления; государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную, органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны; Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории России; законы и иные правовые акты, принимаемые в России, не должны противоречить Конституции Российской Федерации; органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы; законы подлежат официальному опубликованию; неопубликованные законы не применяются; любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Наряду с нормативными правовыми актами, имеющими национальный характер, отношения, возникающие в области охраны окружающей среды, регулируются международными договорами Российской Федерации. Это соответствует части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации, согласно которой общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

К сожалению, мы не имеем возможности подробно прокомментировать экологические, природоохранные положения Конституции Российской Федерации. Считаем важным обратить внимание на то, что это успешно сделано в ряде научных изданиях (3, 4, 5).

Несомненно, Конституция Российской Федерации имеет определяющее значение в формировании законодательства, всей нормативной правовой базы, в том числе и природоохранной. Это определено и тем, что не может быть принят как федеративный закон, так и любой другой нормативный правовой акт противоречащий, не соответствующий Конституции Российской Федерации. За этим строго следят Конституционный Суд Российской Федерации, органы Прокуратуры...

Объем статьи не позволяет нам дать хотя бы краткую характеристику даже наиболее важных федеральных природоохранных экологических законов. Остановимся лишь на одном, имеющем определяющее базовое значение.

Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" с последующими изменениями и дополнениями определяет правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды, обеспечивающие сбалансированное решение социально-экономических задач, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности; регулирует отношения в сфере взаимодействия общества и природы, возникающие при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на природную среду как важнейшую составляющую окружающей среды, являющуюся основой жизни на Земле, в пределах территории Российской Федерации, а также на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации.

Сейчас Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ включает преамбулу, 16 глав и 84 статьи, в которых зафиксирован широкий круг проблем охраны окружающей среды: **общие положения** (основные понятия; законодательство в области охраны окружающей среды; основные принципы охраны окружающей среды, объекты охраны окружающей среды); **основы управления в области охраны окружающей среды** (полномочия органов государственной власти Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды; полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды; полномочия органов местного самоуправления в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды; органы исполнительной власти, осуществляющие государственное управление в области охраны окружающей среды; разграничение полномочий в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; управление в области охраны окружающей среды, осуществляемое органами местного самоуправления); **права и обязанности граждан, общественных и иных некоммерческих объединений в области охраны окружающей среды** (методы экономического регулирования в области охраны окружающей среды; плата за негативное воздействие на окружающую среду; предпринимательская деятельность, осуществляемая в целях охраны окружающей среды; экологическое страхование); **нормирование в области охраны окружающей среды** (основы нормирования в области охраны окружающей среды; требования к разработке нормативов в области охраны окружающей среды; нормативы качества окружающей среды; нормативы допустимого воздействия на окружающую среду; нормативы допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов; нормативы образования отходов производства и потребления и лимиты на их размещение; нормативы допустимых физических воздействий на окружающую среду; нормативы допустимого изъятия компонентов природной среды; нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду; иные нормативы в области охраны окружающей среды; нормативные документы в области охраны окружающей среды; лицензирование отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды; экологическая сертификация хозяйственной и иной деятельности); **оценка воздействия на окружающую среду и экологическая экспертиза** (проведение оценки воздействия на окружающую среду; экологическая экспертиза); **требования в области охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной и**

**иной деятельности** (общие требования в области охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации, консервации и ликвидации зданий, строений, сооружений и иных объектов; требования в области охраны окружающей среды при размещении зданий, строений, сооружений и иных объектов; требования в области охраны окружающей среды при проектировании зданий, строений, сооружений и иных объектов; требования в области охраны окружающей среды при строительстве и реконструкции зданий, строений, сооружений и иных объектов; требования в области охраны окружающей среды при вводе в эксплуатацию зданий, строений, сооружений и иных объектов; требования в области охраны окружающей среды при эксплуатации и выводе из эксплуатации зданий, строений, сооружений и иных субъектов; требования в области охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации объектов энергетики; требования в области охраны окружающей среды при размещении, проектировании строительства, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации и выводе из эксплуатации военных и оборонных объектов, вооружения и военной техники; требования в области охраны окружающей среды при эксплуатации объектов сельскохозяйственного назначения; требования в области охраны окружающей среды при мелиорации земель, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений; требования в области охраны окружающей среды в сфере водоснабжения и водоотведения; требования в области охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции городских и сельских поселений; требования в области охраны окружающей среды при производстве и эксплуатации автомобильных и иных транспортных средств; требования в области охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации объектов нефтегазодобывающих производств, объектов переработки, транспортировки, хранения и реализации нефти, газа и продуктов их переработки; требования в области охраны окружающей среды при производстве, обращении и обезвреживании потенциально опасных химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов; требования в области охраны окружающей среды при использовании радиоактивных веществ и ядерных материалов; требования в области охраны окружающей среды при использовании химических веществ в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве; охране окружающей среды от негативного биологического воздействия; требования в области охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления; требования в области охраны окружающей среды при установлении защитных и охранных зон; требования в области охраны окружающей среды при приватизации и национализации имущества; охраны озонового слоя атмосферы; охрана окружающей среды от негативного физического воздействия; меры воздействия за нарушение природоохранных требования); **зоны экологического бедствия, зоны чрезвычайных ситуаций** (порядок установления зон экологического бедствия, зон чрезвычайных ситуаций); **природные объекты, находящиеся под особой охраной** (меры охраны природных объектов; правовой режим охраны природных объектов; охрана редких и находящихся под угрозой исчезновения растений, животных и других организмов; охрана зеленого фонда городских и сельских поселений; охрана

редких и находящихся под угрозой исчезновения почв); **государственный экологический мониторинг, государственный мониторинг окружающей среды** (осуществление государственного экологического мониторинга; государственного мониторинга окружающей среды); единая система государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды); государственный фонд данных государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды); **государственный экологический надзор, производственный и общественный контроль в области охраны окружающей среды** (государственный экологический надзор; права должностных лиц органов государственного надзора; производственный контроль в области охраны окружающей среды (производственный экологический контроль); общественный контроль в области охраны окружающей среды; государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду); **научные исследования в области охраны окружающей среды; основы формирования экологической культуры** (всеобщность и комплексность экологического образования; преподавание основ экологических знаний в образовательных учреждениях; подготовка руководителей организаций и специалистов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности; экологическое просвещение); **ответственность за нарушение законодательства в области экологической окружающей среды и разрешение споров в области охраны окружающей среды** (виды ответственности за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды; разрешение споров в области охраны окружающей среды; обязанность полного возмещения вреда окружающей среды; порядок компенсации вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды; возмещение вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды; требования об ограничении, о приостановлении или о прекращении деятельности лиц, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды); **международное сотрудничество в области охраны окружающей среды** (принципы международного сотрудничества в области охраны окружающей среды; международные договоры Российской Федерации в области охраны окружающей среды).

Законодатель в статье 1 Федерального закона "Об охране окружающей среды" привел основные понятия, относящиеся к охране окружающей среды:

- *окружающая среда* - совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов;
- *природная среда (природа)* - совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов;
- *компоненты природной среды* - земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный, животный мир и иные организмы, а также озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство, обеспечивающие в совокупности благоприятные условия для существования жизни на Земле;

- *природный объект* - естественная экологическая система, природный ландшафт и составляющие их элементы, сохраняющие свои природные свойства;
- *природно-антропогенный объект* - природный объект, измененный в результате хозяйственной и иной деятельности, и (или) объект, созданный человеком, обладающий свойствами природного объекта и имеющий рекреационное и защитное значение;
- *антропогенный объект* - объект, созданный человеком для обеспечения его социальных потребностей и не обладающий свойствами природных объектов;
- *естественная экологическая система* - объективно существующая часть природной среды, которая имеет пространственно-территориальные границы и в которой живые (растения, животные и другие организмы) и неживые ее элементы взаимодействуют как единое функциональное целое и связаны между собой обменом веществ и энергией;
- *природный комплекс* - комплекс функционально и естественно связанных между собой природных объектов, объединенных географическими и иными соответствующими признаками;
- *природный ландшафт* - территория, которая не подверглась изменению в результате хозяйственной и иной деятельности и характеризуется сочетанием определенных типов рельефа местности, почв, растительности, сформированных в единых климатических условиях;
- *охрана окружающей среды* - деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц, направленных на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий (природоохранная деятельность);
- *качество окружающей среды* - состояние окружающей среды, которое характеризуется физическими, химическими, биологическими и иными показателями и (или) совокупностью;
- *благоприятная окружающая среда* - окружающая среда, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов;
- *негативное воздействие на окружающую среду* - воздействие хозяйственной и иной деятельности, последствия которой приводят к негативным изменениям качества окружающей среды;
- *природные ресурсы* - компоненты природной среды, природные объекты и природно-антропогенные объекты, которые используются или могут быть использованы при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления и имеют потребительскую ценность;
- *использование природных ресурсов* - эксплуатация природных ресурсов, вовлечение их в хозяйственный оборот, в том числе все виды воздействия на них в процессе хозяйственной и иной деятельности;

- *загрязнение окружающей среды* - поступление в окружающую среду веществ и (или) энергии, свойства, местоположение или количество которых оказывает негативное воздействие на окружающую среду;
- *загрязняющее вещество* — вещество или смесь веществ, количество и (или) концентрация которых превышают установленные для химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов нормативы и оказывают негативное воздействие на окружающую среду;
- *нормативы в области охраны окружающей среды (природоохранные нормативы)* - установленные нормативы качества окружающей среды и нормативы допустимого воздействия на нее, при соблюдении которых обеспечивается устойчивое функционирование естественных экологических систем и сохраняется биологическое разнообразие;
- *нормативы качества окружающей среды* - нормативы, которые установлены в соответствии с физическими, химическими, биологическими и иными показателями для оценки состояния окружающей среды и при соблюдении которых обеспечивается благоприятная окружающая среда;
- *нормативы допустимого воздействия на окружающую среду* - нормативы, которые установлены в соответствии с показателями воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и при которых соблюдаются нормативы качества окружающей среды;
- *нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду* - нормативы, которые установлены в соответствии с величиной допустимого совокупного воздействия всех источников на окружающую среду и (или) отдельные компоненты природной среды в пределах конкретных территорий и(или) акваторий и при соблюдении которых обеспечивается устойчивое функционирование естественных экологических систем и сохраняется биологическое разнообразие;
- *нормативы допустимых выбросов и сбросов химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов* (далее также - нормативы допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов) - нормативы, которые установлены для субъектов хозяйственной и иной деятельности в соответствии с показателями массы химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов, допустимых для поступления в окружающую среду от стационарных, передвижных и иных источников в установленном режиме и с учетом технологических нормативов, и при соблюдении которых обеспечиваются нормативы качества окружающей среды;
- *технологический норматив* — норматив допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов, который устанавливается для стационарных, передвижных и иных источников, технологических процессов, оборудования и отражает допустимую массу выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов в окружающую среду в расчете на единицу выпускаемой продукции;
- *нормативы предельно допустимых концентраций химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и микроорганизмов* (далее также - нормативы предельно допустимых концентраций) - нормативы, которые установлены в соответствии с показателями предельно допустимого содержания химических веществ, в том числе радиоактивных, иных веществ и

микроорганизмов в окружающей среде и несоблюдение которых может привести к загрязнению окружающей среды, деградации естественных экологических систем;

- *нормативы допустимых физических воздействий* - нормативы, которые установлены в соответствии с уровнями допустимого воздействия физических факторов на окружающую среду и при соблюдении которых обеспечиваются нормативы качества окружающей среды;
- *лимиты на выбросы и сбросы загрязняющих веществ и микроорганизмов* (далее также - лимиты на выбросы и сбросы) – ограничения выбросов и сбросов загрязняющих веществ и микроорганизмов в окружающую среду, установленные на период проведения мероприятий по охране окружающей среды, в том числе внедрения наилучших существующих технологий, в целях достижения нормативов в области охраны окружающей среды;
- *оценка воздействия на окружающую среду* - вид деятельности по выявлению, анализу и учету прямых, косвенных и иных последствий воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности в целях принятия решения о возможности или невозможности ее осуществления;
- *государственный экологический мониторинг* (государственный мониторинг окружающей среды) - комплексные наблюдения за состоянием окружающей среды, в том числе компонентов природной среды, естественных экологических систем, за происходящими в них процессами, явлениями, оценка и прогноз изменений состояния окружающей среды;
- *контроль в области охраны окружающей среды* (экологический контроль) - система мер, направленная на предотвращение, выявление и пресечение нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, обеспечение соблюдения субъектами хозяйственной и иной деятельности требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды;
- *требования в области охраны окружающей среды* (далее также - природоохранные требования) - предъявляемые к хозяйственной и иной деятельности обязательные условия, ограничения или их совокупность, установленные законами, иными нормативными правовыми актами, природоохранными нормативами и иными нормативными документами в области охраны окружающей среды;
- *экологический аудит* - независимая, комплексная, документированная оценка соблюдения субъектом хозяйственной и иной деятельности требований, в том числе нормативов и нормативных документов, в области охраны окружающей среды, требований международных стандартов и подготовка рекомендаций по улучшению такой деятельности;
- *наилучшая существующая технология* - технология, основанная на последних достижениях науки и техники, направленная на снижение негативного воздействия на окружающую среду и имеющая установленный срок практического применения с учетом экономических и социальных факторов;
- *вред окружающей среде* - негативное изменение окружающей среды в результате ее загрязнения, повлекшее за собой деградацию естественных экологических систем и истощение природных ресурсов;

- *экологический риск* - вероятность наступления события, имеющего неблагоприятные последствия для природной среды и вызванного негативным воздействием хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера;
- *экологическая безопасность* - 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.

Несложно подсчитать, что статья 1 ФЗ от 10 января 2002 г. содержит 35 основных понятий. Подчеркнем, что четкость формулирования понятий носит принципиальный характер, т.к. существенно влияет на качество природоохранного, экологического законодательства. Авторы комментария к ФЗ "Об охране окружающей среды" перечисленные понятия считают возможным сгруппировать как характеризующие: а) объекты правового регулирования ("окружающая среда", "природная среда", "ее компоненты и элементы", "их свойства"); б) отдельные виды деятельности ("воздействия"); правовые меры и ограничения деятельности ("нормативы", "требования", "лимиты"); в) отдельные правовые инструменты охраны окружающей среды ("аудит", "мониторинг"); г) иные показатели и последствия деятельности, связанной с использованием окружающей среды и оказанием на нее воздействия ("экологический риск", "экологическая безопасность", "вред окружающей среде") (б, р.30-31).

Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" сформулировал основные принципы охраны окружающей среды, назвал объекты охраны окружающей среды.

В Федеральном законе перечислено 23 принципа охраны окружающей среды, на которых должна строиться хозяйственная и иная деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц, оказывающих воздействие на окружающую среду:

- обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека;
- научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды;
- охрана, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов как необходимые условия обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности;
- ответственность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях;
- платность природопользования и возмещение вреда окружающей среде;
- независимость государственного экологического надзора;

- презумпция экологической опасности, планируемой хозяйственной и иной деятельности;
- обязательность оценки воздействия на окружающую среду при принятии решений об осуществлении хозяйственной и иной деятельности;
- обязательность проведения в соответствии с законодательством Российской Федерации проверки проектов и иной документации, обосновывающих хозяйственную и иную деятельность, которая может оказать негативное воздействие на окружающую среду, создать угрозу жизни, здоровью и имуществу граждан, на соответствие требованиям технических регламентов в области охраны окружающей среды;
- учет природных и социально-экономических особенностей территорий при планировании и осуществлении хозяйственной и иной деятельности;
- приоритет сохранения естественных экологических систем, природных ландшафтов и природных комплексов;
- допустимость воздействия на природную среду исходя из требований в области охраны окружающей среды;
- обеспечение снижения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в соответствии с нормативами в области охраны окружающей среды, которого можно достигнуть на основе использования наилучших существующих технологий с учетом экономических и социальных факторов;
- обязательность участия в деятельности по охране окружающей среды органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц;
- сохранение биологического разнообразия;
- обеспечение интегрированного и индивидуального подходов к установлению требований в области охраны окружающей среды к субъектам хозяйственной и иной деятельности, осуществляющим такую деятельность или планирующим осуществление такой деятельности;
- запрещение хозяйственной и иной деятельности, последствия воздействия которой непредсказуемы для окружающей среды, а также реализации проектов, которые могут привести к деградации естественных экологических систем, изменению и (или) уничтожению генетического фонда растений, животных и других организмов, истощению природных ресурсов и иным негативным изменениям окружающей среды;
- соблюдение права каждого на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды, а также участие граждан в принятии решений, касающихся их прав на благоприятную окружающую среду, в соответствии с законодательством;
- ответственность за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды;

- организация и развитие системы экологического образования, воспитание и формирование экологической культуры;
- участие граждан, общественных и иных некоммерческих объединений в решении задач окружающей среды;
- международное сотрудничество Российской Федерации в области охраны окружающей среды.

Авторы комментария к Федеральному закону "Об охране окружающей среды" подчеркивают, что принципы служат основным ориентиром всей правотворческой, правоприменительной и правоохранительной деятельности государственных органов. От степени их соблюдения зависит уровень слаженности, стабильности и эффективности правовой системы. Имея общеобязательный характер, принципы права способствуют укреплению внутреннего единства и взаимодействия различных его отраслей и институтов, правовых норм и правовых отношений, субъективного и объективного права. При этом названы *принципы охраны окружающей среды, принципы права, правовой принцип охраны окружающей среды, технический регламент* (б, р. 62-62).

В Федеральном законе "Об окружающей среде" определен круг объектов охраны окружающей среды. Объектами охраны окружающей среды от загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения и иного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности являются: земли, недра, почвы; поверхностные и подземные воды; леса и иная растительность, животные и другие организмы и их генетический фонд; атмосферный воздух, озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство. В первоочередном порядке охране подлежат естественные экологические системы, природные ландшафты и природные комплексы, не подвергшиеся антропогенному воздействию. Особой охране подлежат объекты, включенные в Список всемирного культурного наследия и Список всемирного природного наследия, государственные природные заповедники, в том числе биосферные, государственные природные заказники, памятники природы, национальные, природные и дендрологические парки, ботанические сады, лечебно-оздоровительные местности и курорты, иные природные комплексы, исконная среда обитания, места традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации, объекты, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, континентальный шельф и исключительная экономическая зона Российской Федерации, а также редкие или находящиеся под угрозой исчезновения почвы, леса и иная растительность, животные и другие организмы и места их обитания.

Глава II Федерального закона «Об охране окружающей среды» рассматривает основы управления в области охраны окружающей среды, цель которых в установлении полномочий субъектов права различных уровней и их разграничении. Таким образом обеспечивается системный подход к нормативному регулированию и управлению охраной окружающей среды.

К полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в сфере отношений, связанной с охраной окружающей среды, отнесены:

- обеспечение проведения федеральной политики в области экологического развития;
- разработки 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;
- 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 обеспечения 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;
- создание и эксплуатация государственного фонда данных;
- установление порядка подготовки и распространения ежегодного государственного доклада о состоянии и об охране окружающей среды;
- установление федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в области охраны окружающей среды;
- обеспечение охраны окружающей среды, в том числе морской среды на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации;
- установление порядка обращения с радиоактивными отходами и опасными отходами, государственный надзор в области обеспечения радиационной безопасности;
- подготовка и распространение ежегодного государственного доклада о состоянии и об охране окружающей среды.
- установление требований в области охраны окружающей среды, разработка и утверждение нормативов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды;
- установление порядка определения размера и платы за выбросы и сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду, размещение отходов и другие виды негативного воздействия на окружающую среду;
- организация и проведение государственной экологической экспертизы;
- взаимодействие с субъектами Российской Федерации по вопросам охраны окружающей среды;
- установление порядка ограничения, приостановления и запрещения хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, и их осуществление;

- предъявление исков о возмещении вреда окружающей среде, причиненного в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды;
- организация и развитие системы экологического образования, формирование экологической культуры;
- обеспечение населения достоверной информацией о состоянии окружающей среды;
- образование особо охраняемых природных территорий федерального значения, природных объектов всемирного наследия, управление природно-заповедным фондом, ведение Красной книги Российской Федерации;
- ведение государственного учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, и их классификация в зависимости от уровня и объема негативного воздействия на окружающую среду;
- ведение государственного учета особо охраняемых природных территорий, в том числе природных комплексов и объектов, а также природных ресурсов с учетом их экологической значимости;
- экономическая оценка воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду;
- экономическая оценка природных и природно-антропогенных объектов;
- установление порядка лицензирования отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды и его осуществление;
- осуществление международного сотрудничества Российской Федерации в области охраны окружающей среды;
- осуществление федерального государственного экологического надзора при осуществлении хозяйственной и иной деятельности с использованием объектов, находящихся в соответствии с законодательством Российской Федерации в ведении Российской Федерации, и объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, в соответствии с перечнем таких объектов, установленным уполномоченным федеральным органом исполнительной власти;
- установление перечня нарушений законодательства в области охраны окружающей среды, предоставляющих угрозу причинения вреда окружающей среде;
- установление для целей государственного экологического надзора категорий хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами, исходя из критериев и (или) показателей негативного воздействия объектов хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, а также определение показателей высокого и экстремально высокого химического и радиационного загрязнения окружающей среды;
- осуществление иных предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации полномочий.

На основе требований российского законодательства в стране сложилась система управления в области охраны окружающей среды на всех ступенях, которая находится в рабочем состоянии, но требует постоянного совершенствования. Начиная с мая 2008 года функционирует Министерство природных ресурсов и экологии РФ, функции и полномочия которого определены соответствующим Положением, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 11.11.2015 № 1219 (ред. от 11.06.2016).

В Положении о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации подчеркивается, что оно является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, включая недра, водные объекты, леса, объекты животного мира и среду их обитания, земельных отношений, связанных с переводом земель водного фонда, лесного фонда и земель особо охраняемых территорий и объектов (в части, касающейся земель особо охраняемых природных территорий) в земли другой категории, в области лесных отношений, в области охоты, в сфере гидрометеорологии и смежных с ней областях, государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), включающего в себя государственный мониторинг радиационной обстановки на территории Российской Федерации, а также по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны окружающей среды, включая вопросы, касающиеся обращения с отходами производства и потребления, охраны атмосферного воздуха, государственного экологического надзора, особо охраняемых природных территорий и государственной экологической экспертизы.

Минприроды России организует и в пределах своей компетенции обеспечивает выполнение обязательств, вытекающих из международных договоров Российской Федерации по вопросам, относящимся к сфере деятельности Министерства.

Минприроды России является федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на установление тарифов на захоронение радиоактивных отходов.

Минприроды России осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных ему Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, Федерального агентства водных ресурсов, Федерального агентства лесного хозяйства и Федерального агентства по недропользованию.

В Положении о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации подчеркнуто, что оно в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также Положениями Правительства РФ о нем.

Минприроды России осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои подведомственные организации во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными органами.

В Положении приведен значительный перечень полномочий Минприроды России, в том числе подчеркнуто, что оно не вправе осуществлять функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации. Указанные ограничения полномочий Министерства не распространяются на полномочия Министра по управлению имуществом, закрепленным за Минприроды России на праве оперативного управления, по решению кадровых вопросов и вопросов организации деятельности Министерства.

При осуществлении правового регулирования в установленной сфере деятельности Министерство не вправе устанавливать не предусмотренные федеральными конституционными, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации функции и полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также не вправе устанавливать ограничения на осуществление прав и свобод граждан, прав негосударственных коммерческих и некоммерческих организаций, за исключением случаев, когда возможность введения таких ограничений актами уполномоченных федеральных органов исполнительной власти прямо предусмотрено Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и издаваемыми на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных органов и федеральных законов актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации (7).

Создание Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации было встречено настороженно у немалой части работников, занятых в сфере природных ресурсов. Остро критиковали объединение в одном Министерстве природных ресурсов и экологии ученые и сотрудники экологических учреждений. Правда, время и работа Минприроды России постепенно снижает накал страстей вокруг создания отдельного органа исполнительной власти по экологии. Хотя указанная проблема не ушла окончательно из поля внимания прежде всего экологов.

Нисколько не преувеличивая, подчеркнем, что Федеральный закон «Об охране окружающей среды» внес позитивное начало в формирование нормативной правовой основы экологического развития и охраны окружающей среды. Вместе с тем и после принятия указанного Федерального закона недостатки нормативных правовых основ в области экологии, охраны окружающей среды устранялись медленно, которые по-прежнему ориентировались на принципы неустойчивого развития. Это относится и к экологической политике, в основу которой многие годы был положен *антиэкологический антропоцентризм*. В тоже время Т.А. Акимова и В.В. Хаскин справедливо считают, «что в настоящее время существуют весьма веские аргументы в пользу «экоцентризма», к сожалению, подобные аргументы явно недостаточно учитываются, или же вовсе игнорируются (8, р. 456).

### **Государственная политика в области экологического развития Российской Федерации**

Формирование государственной экологической политики – сложный, противоречивый процесс, источник которой мы видим в росте понимания нарастающих проблем в охране окружающей среды, экологии, создании основ соответствующей нормативной правовой базы (на этом мы остановились выше).

Мы в принципе согласны с утверждением Т.А. Акимовой и В.В. Хаскина относящимся к 2006 году, что в России никогда не было сильной государственной экологической политики (8, р. 453). Отдельные очертания государственной экологической политики в 1990-е, начале двухтысячных годов были определены в Основных положениях государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития (утверждены Указом Президента Российской Федерации от 4 февраля 1994 г. № 236); Концепции перехода Российской Федерации к

устойчивому развитию (утверждены Указом Президента Российской Федерации от 1 апреля 1996 г. № 440); Национальном плане действий по охране окружающей среды Российской Федерации на 1998-2000 годы; Экологической доктрине Российской Федерации (одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2002 г. № 1225-р). Нельзя не вспомнить о Государственной программе охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов СССР на 1991-1995 годы и на перспективу до 2005 года. Правда, в связи с распадом СССР указанная Госпрограмма не сыграла какую-либо практическую значимость.

В основе перечисленных документов находилась концепция «охраны окружающей среды», имевшая мощные корни и действовавшая со времен отраслевого управления народным хозяйством, когда за охрану, восстановление и улучшение состояния природных ресурсов несло ответственность министерство или ведомство, в чьем ведении находились эти природные ресурсы. Как отмечают Т.А. Акимова и В.В. Хаскин, традиционная концепция «охраны окружающей среды» основана на ресурсной парадигме развития, рассматривающей нашу планету преимущественно как источник ресурсов. Главной задачей власти считается задача экономического роста, а решение задач сохранения среды обитания и природных комплексов всегда вторична и финансируется по остаточному принципу: как получится, сколько останется от реализации экономических целей. И хотя всем понятно, что экономический рост на базе существующих технологий ведет к увеличению нагрузки на природные системы и самого человека, т.е., по сути, к его гибели, однако именно экономический рост рассматривается в качестве основного способа преодоления экологического кризиса. Только он якобы позволит нам наконец найти средства и заставит думать об окружающей среде – о реках, озерах, морях и лесах. Эта позиция – «сам испортил – сам исправляю, как только будут деньги» – не так безобидна, как кажется на первый взгляд. Она поддерживается посредством искусственного разделения экологии и экономики и основана на идеологии современного антропоцентризма (8, р. 454).

В тоже время постепенно наблюдается усиление внимания к разработке основ государственной политики экологического развития. Разрабатываются и принимаются новые документы по экологии, охране окружающей среды на федеральном, субъектом, местном уровнях, в которых находят отражение положения российского законодательства, пробивают себе дорогу идеи устойчивого развития, изложенные в ряде международных документов. Здесь прослеживается влияние разработок российских ученых, ведущих настойчивые исследования как в целом концепции устойчивого развития, так и ее экологической составляющей.

В целом сегодня сложился широкий круг нормативно-правовых актов на федеральном уровне, в которых определены основные положения государственной политики в области экологического развития, экологической безопасности, охраны окружающей среды.

Различные аспекты обеспечения экологической безопасности, охраны окружающей среды нашли отражение в Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утверждены Президентом Российской Федерации 30 апреля 2012 г.); Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537); Климатической доктрине Российской Федерации

(утверждена распоряжением Президента Российской Федерации от 17 декабря 2009 г. № 861-рп); Стратегии деятельности в области гидрометеорологии и смежных с ней областях на период до 2030 года (с учетом изменения климата) (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 2010 г. № 1458-р); Стратегии развития деятельности Российской Федерации в Антарктике на период до 2020 года и на более отдаленную перспективу (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 октября 2010 г. № 1926-р); Концепции развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2011 г. № 2322-р); Стратегии развития морской деятельности Российской Федерации до 2030 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2010 г. № 2205-р); Комплексной программе развития биотехнологий в Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена Председателем Правительства Российской Федерации В.В. Путиным 24 апреля 2012 г. № 1853-П8); Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2011 г. № 2227-р); Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации до 2018 года (утверждены Председателем Правительства Российской Федерации Д.А. Медведевым 31 января 2013 г.); государственной программе Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012-2020 годы (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 326) и др.

Широкий спектр экологических, природо - охранных проблем, имеющих социально-экономическое звучание, представлен в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р); Основных направлениях бюджетной политики Российской Федерации на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов (подготовлены Минфином России); Прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2013 год и плановый период 2014-2015 годов и Сценарных условиях долгосрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года (инновационный сценарий) (подготовлены Минэкономразвития России); Транспортной стратегии Российской Федерации (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2008 г. № 1734-р); Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена совместным приказом Министерства промышленности и торговли Российской Федерации и Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 31 октября 2008 г. № 248/482); Стратегии развития металлургической промышленности России на период до 2020 года (утверждена приказом Министерства промышленности и торговли Российской Федерации от 18 марта 2009 г. № 150)... Этот перечень со временем пополняется, происходит уточнение тех или иных положений как указанных, так и других документов.

Стратегией национальной безопасности до 2020 года целями обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования определены:

- сохранение окружающей природной среды и обеспечение её защиты;
- ликвидация экологических последствий хозяйственной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата.

В Климатической доктрине Российской Федерации (утверждена распоряжением Президента Российской Федерации от 17 декабря 2009 г. № 861-рп) отмечается, что изменение климата является одной из важнейших международных проблем XXI в., которая выходит за рамки научной проблемы и представляет собой комплексную междисциплинарную проблему, охватывающую экологические, экономические и социальные аспекты устойчивого развития Российской Федерации.

Особенную обеспокоенность вызывает беспрецедентно высокая скорость глобального потепления, наблюдаемая в течение последних десятилетий. Современная наука представляет все более веские основания в подтверждение того, что хозяйственная деятельность человека, связанная, прежде всего, с выбросами парниковых газов в результате сжигания ископаемого топлива, оказывает заметное влияние на климат.

Изменения климата многообразны и проявляются, в частности, в изменении частоты и интенсивности климатических аномалий и экстремальных погодных явлений. В течение XXI в. высока вероятность ускорения динамики изменений климата.

Ожидаемые изменения климата неизбежно отразятся на жизни людей, на состоянии животного и растительного мира во всех регионах планеты, а в некоторых из них станут ощутимой угрозой для благополучия населения и устойчивого развития.

Указанные факторы определяют необходимость учета изменений климата в качестве одного из ключевых долговременных факторов безопасности Российской Федерации и выдвигают проблему глобального изменения климата в ее национальном и международном измерениях в число приоритетов политики Российской Федерации.

Последствия изменения климата проявляются на глобальном, региональном, субрегиональном и национальном уровнях.

Глобальное изменение климата создает для Российской Федерации (с учетом размеров ее территории, географического положения, исключительного разнообразия климатических условий, структуры экономики, демографических проблем и геополитических интересов) ситуацию, которая предполагает необходимость заблаговременного ориентирования всеобъемлющего и взвешенного подхода государства к проблемам климата и смежным вопросам на основе комплексного научного анализа экологических, экономических и социальных факторов.

Правительство Российской Федерации в Климатической доктрине определило особенности России при решении проблемы изменений климата.

- Значительная часть территории России находится в области максимальных (как наблюдаемых, так и прогнозируемых) изменений климата, последствия которых оказывают существенное воздействие на социально-экономическое развитие страны в целом, на жизнь и здоровье граждан.
- *К отрицательным последствиям ожидаемых изменений климата для Российской Федерации относятся:*
  - повышение риска для здоровья (увеличение уровня заболеваемости и смертности) некоторых социальных групп населения;
  - рост повторяемости, интенсивности и продолжительности засух в одних регионах, экстремальных осадков, наводнений, опасного для сельского хозяйства переувлажнения почвы – в других;

- повышение пожароопасности в лесных массивах;
- деградация вечной мерзлоты в северных регионах с ущербом для строений и коммуникаций;
- нарушение экологического равновесия, в том числе вытеснение одних биологических видов другими;
- распространение инфекционных и паразитарных заболеваний;
- увеличение расходов электроэнергии на кондиционирование воздуха в летний сезон для значительной части населенных пунктов.
- *К возможным положительным для Российской Федерации последствиям ожидаемых изменений климата, с которыми связан значительный потенциал эффективного отраслевого и регионального экономического развития, относятся:*
  - сокращение расходов энергии в отопительный период;
  - улучшение ледовой обстановки и, соответственно, условий транспортировки грузов в арктических морях, облегчение доступа к арктическим шельфам и их освоения;
  - улучшение структуры и расширение зоны растениеводства, а также повышение эффективности животноводства (при выполнении ряда дополнительных условий и при принятии определенных мер);
  - повышение продуктивности бореальных лесов.
- *По сравнению со многими странами и регионами земли преимуществом России является более высокий адаптационный потенциал нашей страны в целом, который обеспечивают:*
  - большие размеры территории;
  - наличие значительных водных ресурсов;
  - относительно небольшая доля населения, проживающего на территории, особо уязвимых к изменениям климата.

Правительство Российской Федерации исходит из того, что при формировании политики в области климата, включая позиционирование России в мировом сообществе, необходимо учитывать сочетание низкой средней плотности населения со значительными размерами территории, приводящие к повышенным транспортным потребностям (как непосредственно для населения, так и для инфраструктуры, обеспечивающей потребности государства, населения и экономики), а также холодный климат, обуславливающий дополнительные потребности в отношении зданий, производство и транспортировку значительных объектов топливно-энергетических ресурсов.

Проблемы изменения климата – это не только научная задача, но это и политический выбор.

*Климатическая доктрина Российской Федерации заявила следующие цель, принципы и задачи в области климата:*

- стратегической целью политики в области климата является обеспечение безопасности и устойчивого развития Российской Федерации, включая институциональный, экономический, экологический и социальный, в том числе демографический, аспекты развития в условиях изменяющегося климата и возникновения соответствующих угроз;
- основными принципами политики в областях климата являются:

- глобальный характер интересов России в отношении изменений климата и их последствий;
- приоритет национальных интересов при разработке и реализации политики в области климата;
- ясность и информационная открытость политики в области климата;
- признание необходимости действий как внутри страны, так и в рамках полноправного международного партнерства Российской Федерации в международных исследовательских программах и проектах, касающихся изменений климата;
- всесторонность учета возможных потерь и выгод, связанных с изменениями климата;
- предосторожность при планировании и реализации мер по обеспечению защищенности человека, экономики и государства от неблагоприятных последствий климата;
- основными задачами политики в области климата являются:
  - укрепление и развитие информационной и научной основы политики в области климата, включая усиление научно-технического и технологического потенциала Российской Федерации, обеспечивающего максимальную полноту и достоверность информации о состоянии климатической системы, воздействиях на климат, его происходящих и будущих изменениях и об их последствиях;
  - разработка и реализация оперативных и долгосрочных мер по смягчению антропогенного воздействия на климат;
  - участие в инициативах международного сообщества в решении вопросов, связанных с изменениями климата и смежными проблемами (9).

В Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации до 2018 года приоритетами экологической политики определены:

- создание современной системы экологического нормирования, стимулирующей снижение удельных показателей выбросов загрязняющих веществ в окружающую среду, образования отходов;
- поэтапное введение запрета на захоронение отходов, не прошедших сортировку, механическую и химическую обработку, а также отходов, которые могут быть использованы в качестве вторичного сырья;
- формирование системы стимулирования организаций к предупреждению и сокращению образования отходов, из вовлечения в повторный хозяйственный оборот;
- обеспечение учета экологических требований и стандартов при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.
- решение проблем ликвидации накопленного экологического ущерба;
- увеличение площади Российской Федерации, занятой особо охраняемыми природными территориями.

**Важным событием стало принятие Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, в которых определены основные задачи государственного управления в экологической сфере:**

- формирование эффективной системы управления в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, предусматривающей взаимодействие и координацию деятельности органов государственной власти;
- совершенствование нормативно-правового обеспечения охраны окружающей среды и экологической безопасности;
- обеспечение экологически ориентированного роста экономики и внедрения экологически эффективных инновационных технологий;
- предотвращение и снижение текущего негативного воздействия на окружающую среду;
- восстановление нарушенных естественных экологических систем;
- обеспечение экологически безопасного обращения с отходами;
- сохранение природной среды, в том числе естественных экологических систем, объектов животного и растительного мира;
- развитие экономического регулирования и рыночных инструментов охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности;
- совершенствование системы государственного экологического мониторинга (мониторинга окружающей среды) и прогнозирования чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также изменений климата;
- научное и информационно-аналитическое обеспечение охраны окружающей среды и экологической безопасности;
- формирование экологической культуры, развитие экологического образования и воспитания;
- обеспечение эффективного участия граждан, общественных объединений, некоммерческих организаций и бизнес-сообщества в решении вопросов, связанных с охраной окружающей среды и обеспечением экологической безопасности;
- развитие международного сотрудничества в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

Достаточно полно и широко экологические проблемы, задачи экологической политики, совершенствования экологического права освещены если не во всех, то в большинстве принятых федеральных целевых программах и государственных программах, среди которых выделим государственные программы «Охрана окружающей среды» на 2012-2020 годы и «Воспроизводство и использование природных ресурсов».

Целью Государственной программы «Охрана окружающей среды» на 2012-2020 годы (утверждена постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 326) определены повышение уровня экологической безопасности и сохранение природных систем; задачи государственной политики: снижение общей антропогенной нагрузки на окружающую среду на основе повышения экологической эффективности экономики; сохранение и восстановление биологического разнообразия России; повышение эффективности функционирования системы гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды; организация и обеспечение работ и научных исследований в Антарктике.

Ожидаемые результаты реализации Государственной программы «Охрана окружающей среды» на 2012-2020 годы:

#### **В качественном отношении**

- создание эффективной системы государственного регулирования и управления в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности;
- стимулирование организаций, осуществляющих программы экологической модернизации производства и экологической реабилитации соответствующих территорий;
- создание условий для разработки и внедрения экологически эффективных инновационных технологий, обеспечивающих снижение удельных показателей выбросов и сбросов вредных (загрязняющих) веществ, размещения отходов;
- развитие рынка экологических товаров и услуг;
- создание экологически безопасной и комфортной обстановки в местах проживания населения, его работы и отдыха, снижение заболеваемости населения, вызванной неблагоприятными экологическими условиями, рост продолжительности жизни городского населения;
- сокращение региональных различий в сети особо охраняемых природных территорий, сохранение и восстановление численности популяций редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов животного и растительного мира России;
- повышение уровня защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от воздействия опасных природных явлений, изменения климата (обеспечение гидрометеорологической безопасности);
- обеспечение потребностей населения, органов государственной власти, секторов экономики в гидрометеорологической и гелиогеофизической информации, а также в информации о состоянии окружающей среды, ее загрязнении;
- получение новых научных знаний в области изменения климата, создающих основу для формирования государственной политики в сфере охраны окружающей среды;

#### **В количественном отношении**

- снижение объема выбросов вредных (загрязняющих) веществ от стационарных источников на единицу валового внутреннего продукта в 2,2 раза;
- сокращение количества городов с высоким и очень высоким уровнем загрязнения атмосферного воздуха в 2,7 раза;
- улучшение экологических условий для 36,1 млн. россиян, проживающих в настоящее время в городах с высоким и очень высоким уровнем загрязнения атмосферного воздуха (индекс загрязнения атмосферного воздуха более 7);
- снижение объема образованных отходов всех классов опасности на единицу внутреннего продукта в 1,6 раза;
- улучшение экологических условий жизни для более чем 700 тыс. россиян, проживающих на территории с неблагоприятной экологической ситуацией, подверженных негативному воздействию, связанному с прошлой хозяйственной и иной деятельностью;
- увеличение доли площади Российской Федерации занятой особо охраняемыми природными территориями всех уровней, до 13,5 процента территории страны.

*Получить указанные результаты будет очень трудно, что связано с экономическим фактором, прежде всего недофинансированием программы.*

Важно иметь в виду, что реализация Госпрограммы зависит от участия в ней субъектов Российской Федерации. Правительство Российской Федерации определило ряд направлений этого участия:

- снижение общей антропогенной нагрузки на окружающую среду на основе повышения экологической эффективности экономики;
- сохранение и восстановление биологического разнообразия России;
- повышение эффективности функционирования системы гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды.

Субъекты Российской Федерации принимают участие в реализации следующих мероприятий:

- осуществление регионального государственного экологического надзора;
- осуществление переданных полномочий Российской Федерации в области экологической экспертизы, в том числе проведение государственной экологической экспертизы регионального уровня;
- реализация мероприятий, направленных на снижение негативного воздействия отходов производства и потребления, в том числе формирование территориальных схем обращения с отходами, ведение кадастра отходов, мониторинг состояния отходов, строительство мусоросортировочных и мусороперерабатывающих станций для обеспечения сортировки и переработки твердых бытовых отходов, развитие мощностей по вторичному использованию отходов производства и потребления, а также ликвидация накопленного экологического ущерба.

Реализация мероприятий субъектами Российской Федерации внесет значительный вклад в достижение целевых значений показателей (индикаторов) Госпрограммы по снижению удельных выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух от стационарных источников, сокращению удельных показателей образования отходов производства и потребления, которые не были обезврежены и использованы, улучшению экологических условий для россиян, проживающих в настоящее время в городах с высоким и очень высоким уровнем загрязнения атмосферного воздуха, а также по улучшению экологических условий для граждан, проживающих на территориях, подверженных негативному воздействию накопленного экологического ущерба.

Решению задачи Госпрограммы по сохранению и развитию биологического разнообразия России способствует реализация субъектами Российской Федерации основных мероприятий, осуществляемых за счет средств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников:

- издание и ведение красных книг субъектов Российской Федерации;
- мероприятия по экологическому просвещению, распространению знаний среди населения;
- проведение научных исследований, мониторинга численности редких и исчезающих видов животных;
- сохранение и развитие сети особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения.

За счет реализации мероприятий субъектами Российской Федерации будут получены следующие результаты:

- издание и ведение в установленном порядке красных книг во всех субъектах Российской Федерации;
- сохранение природных комплексов на особо охраняемых природных территориях регионального значения, занимающих более 9 процентов территории Российской Федерации;
- рост доли устраненных уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в рамках исполнения переданных полномочий Российской Федерации нарушений в области охраны объектов животного мира, не отнесенных к охотничьим ресурсам.

В рамках решения задачи Госпрограммы по повышению эффективности функционирования системы гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды предусматривается участие субъектов Российской Федерации в части реализации мероприятий по созданию и развитию территориальных систем мониторинга окружающей среды.

Республика Бурятия, Забайкальский край и Иркутская область участвуют в реализации мероприятий федеральной целевой программы «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012-2020 годы».

Участие субъектов Российской Федерации в реализации мероприятий Госпрограммы предусматривается с использованием следующих механизмов:

осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий Российской Федерации в области охраны объектов животного мира, не относящихся к объектам охоты, осуществление государственной экологической экспертизы;

разработка и реализация за счет средств консолидированных бюджетов субъекта Российской Федерации государственных программ субъектов Российской Федерации, отражающих приоритеты государственной политики субъектов Российской Федерации в сфере реализации Госпрограммы и соответствующих цели и задачам Госпрограммы, а также требованиям к государственной политике субъектов Российской Федерации в сфере ее реализации;

участие в реализации мероприятий федеральных целевых программ, включенных в состав Госпрограммы;

реализация органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации за счет собственных средств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации иных мероприятий, направленных на достижение целей и решение задач Госпрограммы (10).

В целом подводить какие-либо результаты реализации Государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012-2020 годы преждевременно. Однако многочисленные факты свидетельствуют о ее актуальности и практической значимости. Уже сегодня можно предположить, что действие Госпрограммы будет продлено.

В последние годы в целях реализации государственной политики в области экологического развития были приняты меры по совершенствованию законодательных и иных нормативных правовых актов:

- принят Федеральный закон от 23.07.2013 г. № 226-ФЗ о внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», направленный на обеспечение выполнения обязательств Российской Федерации по Монреальскому протоколу по веществам, разрушающим озоновый слой, к Венской конвенции об охране озонового слоя;
- принят Федеральный закон от 07.05.2013 г. № 87-ФЗ «О внесении изменения в Федеральный закон «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации», направленный на обеспечение выполнения обязательств Российской Федерации по Конвенции по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов в части сброса грунта, извлеченного при проведении дноуглубительных работ;
- принят Федеральный закон от 28.12.2013 г. № 411-ФЗ «О внесении изменений в статью 23 Земельного кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», которым в статье 23 Земельного кодекса Российской Федерации в качестве основания для установления публичного сервитута (ограниченного права пользования чужим земельным участком) было закреплено обеспечение свободного доступа граждан к водному объекту общего пользования и его береговой полосе;
- принят Федеральный закон от 02.07.2013 г. № 150-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», которым введена уголовная ответственность за контрабанду, а также за незаконную добычу и оборот, включая хранение, перевозку, продажу особо ценных диких животных и водных биологических ресурсов, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, либо охраняемых международными договорами. Усиливается ответственность за незаконную добычу и оборот особо ценных объектов животного мира, например, таких, как амурский тигр, леопард, а также охотничьих ресурсов, в целях их охраны и противодействия браконьерству. Например, на незаконную добычу и оборот указанных видов животных, численность которых катастрофически снизилась именно в результате браконьерства, теперь предусматривается наказание в виде лишения свободы до трех лет и штраф – 1 млн. рублей;
- принят Федеральный закон от 28.12.2013 г. № 415-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», который ввел 3 новые главы Лесного кодекса Российской Федерации, регламентирующие учет, маркировку древесины, транспортировку древесины и учет сделок с ней. Федеральный закон предусматривает административную ответственность за нарушение порядка маркировки древесины, транспортировки древесины и учет сделок с ней. Реализация Федерального закона № 415-ФЗ позволит ограничить деятельность по незаконной заготовке древесины, а также уменьшить экологический и экономический ущерб.

В формировании нормативных правовых основ реализации государственной политики в области экологического развития Российской Федерации вносит Правительство Российской Федерации, принявшее постановления от 24.12.2013 г. № 1237 «О порядке формирования и ведения реестра раскопов захоронения грунта, извлеченного при проведении дноуглубительных работ, во внутренних морских водах и в

территориальном море Российской Федерации» от 21.10.2013 г. № 936 «О внесении изменений в Положение о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования», в соответствии с которыми за Росприроднадзором закреплены полномочия по выдаче разрешения на захоронение грунта, извлеченного при проведении дноуглубительных работ, во внутренних морских водах и в территориальном море Российской Федерации, а также полномочия по ведению реестра районов захоронения указанного грунта.

В целях реализации Федерального закона от 05.06.2012 г. № 50-ФЗ «О регулировании деятельности российских граждан и российских юридических лиц в Антарктике» приняты следующие нормативные правовые акты:

- распоряжение Правительства Российской Федерации от 21.01.2013 г. № 28-р «О параметрах деятельности в Антарктике Российской антарктической экспедиции и плане мероприятий по обеспечению ее деятельности на 2013-2017 годах»;
- постановление Правительства Российской Федерации от 27.06.2013 г. № 544 «О разрешениях на осуществление деятельности в Антарктике»;
- постановление Правительства Российской Федерации от 21.09.2013 г. № 832 «О районном коэффициенте к заработной плате за стаж работы в Антарктике лицам, входящим в состав российской антарктической экспедиции»;
- постановление Правительства Российской Федерации от 18.07.2013 г. № 604 «О внесении изменений в Положение о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации», которое позволило осуществить работу по формированию пакета документов, необходимых для реализации положений статей 16 и 28 Федерального закона от 23.11.1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», были закреплены за Минприроды России полномочия по установлению порядка оплаты труда внештатных экспертов государственной экологической экспертизы и установление порядка определения сметы расходов на проведение государственной экологической экспертизы.

Федеральным законом от 27.07.2014 г. № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды и отдельные законодательные акты Российской Федерации» внесены изменения принципов распределения поднадзорных объектов между федеральным и региональным надзором. Законом предусмотрено:

- разделение объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, на четыре категории: объекты оказывающие значительное негативное воздействие на окружающую среду и относящиеся к областям применения доступных технологий (объекты I категории); объекты, оказывающие умеренное негативное воздействие на окружающую среду (объекты II категории), объекты оказывающие незначительное негативное воздействие на окружающую среду (объекты III категории); объекты, оказывающие минимальное негативное воздействие на окружающую среду (объекты IV категории);
- применение к различным категориям объектов дифференцированных мер государственного регулирования;
- введение технологического нормирования на принципах наилучших доступных технологий для объектов I категории;
- замена действующей системы разрешений (отдельно по выбросам, сбросам, образованию и размещению отходов) комплексным экологическим размещением,

либо декларацией о негативном воздействии на окружающую среду с представлением отчетности;

- систематизация экологической информации о предприятии в рамках ведения государственного учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду;
- расширение перечня объектов государственной экологической экспертизы объектами I категории и совершенствования процедуры ее организации и проведения;
- законодательное регулирование вопросов платы за негативное воздействие на окружающую среду;
- внедрение механизмов экономического стимулирования снижения загрязнения окружающей среды и внедрения наилучших доступных технологий;
- закрепление поэтапного перехода к новой системе нормирования в области охраны окружающей среды на период до 2011 года и далее.

С 1 января 2014 года Федеральным законом № 244-ФЗ введены изменения нормативов зачисления платы на негативное воздействие в бюджеты разных уровней. Норматив платы в местные бюджеты увеличился до 55%, в федеральный бюджет уменьшился до 5%.

Принят Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации». Закон направлен на установление правовых основ создания эффективной системы управления в области обращения с отходами, внедрение новых инструментов экономического стимулирования, формирование финансовых потоков для строительства и развития инфраструктуры в области обращения с отходами, формирование замкнутых циклов обращения с отходами и поэтапное сокращение их захоронения; предусмотрено разграничение полномочий между органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления по сбору (в том числе раздельному сбору), транспортированию, обработке, утилизации, обеззараживанию и захоронению твердых коммунальных отходов.

Федеральный закон № 458-ФЗ ввел запрет на:

- захоронение отходов, в состав которых входят полезные компоненты, подлежащие утилизации, в соответствии с утвержденным Правительством Российской Федерации перечнем (с 1 января 2017 года);
- применение твердых коммунальных отходов для рекультивации земель и карьеров (с 1 января 2016 года).

Установлены требования по обеспечению производителями и импортерами товаров обязательной утилизации от использования этих товаров в соответствии с нормативами утилизации, установленными Правительством Российской Федерации, или уплаты экологического сбора.

С 1 января 2016 года введены положения, направленные на стимулирование деятельности по утилизации и обезвреживанию отходов, снижению негативного воздействия на окружающую среду при их размещении:

- применяются понижающие коэффициенты к ставкам платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении отходов, образующихся при утилизации и обезвреживании отходов;
- не взимается плата за размещение отходов, накапливаемых в целях утилизации или обезвреживания в течение одиннадцати месяцев со дня их образования;
- при производстве упаковки, готовых товаров (продукции), после утраты потребительских свойств которых образуются отходы, представленные биоразлагаемыми материалами и включенные в перечень устанавливаемый Правительством Российской Федерации, могут применяться меры экономического стимулирования, в том числе налоговые льготы, льготы в отношении платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении отходов и в отношении уплаты экологического сбора, предоставление средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации.

Основным инструментом экономического стимулирования переработки отходов производителями продукции, предусмотренным ФЗ, является специальный утилизационный сбор. Полное восстановление системы лицензирования деятельности по транспортировке отходов направлено на решение проблемы нелегальных свалок.

Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 261-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» установил:

- не отнесение подтоварных вод к отходам производства и потребления и возможности их размещения в продуктивных пластах;
- право на размещение отходов металлургического производства при ликвидации горных выработок. Таким образом, при ликвидации горных выработок могут использоваться вскрышные и вмещающие горные породы, отходы производства черных металлов IV и V классов опасности в соответствии с проектом ликвидации горных выработок.

Принимаются меры по повышению эффективности государственного экологического надзора на федеральном и региональном уровнях. В 2014 году Росприроднадзором при проведении плановых проверок на объектах надзора было привлечено к административной ответственности за нарушение природоохранного законодательства – 16407 юридических и 3029 физических лиц, наложено 31034 штрафа на общую сумму 1202590 тыс. рублей. В 2014 году существенно увеличилось, в сравнении с 2013 годом, сумма штрафов за нарушение законодательства в области охраны атмосферного воздуха, в области обращения с отходами, об ООПТ при осуществлении регионального государственного экологического надзора. По данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокуроры выявили 287,5 тыс. нарушений в природоохранной среде. К административной ответственности привлечено 34 тыс. лиц, возбуждено 1799 уголовных дел. В 2014 году выявлено свыше 7,7 тыс. незаконных правовых актов (об охране земель, почв – 385, об охране вод и атмосферного воздуха – 606, об отходах производства и потребления – 2552, об охране и использовании объектов животного мира – 519, об охране и добыче водных биоресурсов – 751, о лесопользовании – 1518, на которые принесено более 7,5 тыс. протестов, по результатам их рассмотрения отменены (внесены изменения) 7,3 тыс. правовых актов в экологической сфере. Наибольшее количество нарушений выявилось в сферах обращения с отходами, лесопользования,

охраны и добычи водных биоресурсов. По сведениям Росрыболовства, осуществлявшего надзор в области рыболовства и сохранении водных биологических ресурсов во внутренних водах Российской Федерации, при проведении плановых и внеплановых проверок на объектах надзора выявлено 1775 нарушений действующего природоохранного законодательства, по результатам выявленных нарушений к административной ответственности привлечено 945 юридических и 756 должностных лиц, а также 45 индивидуальных предпринимателей с общей суммой административных штрафов 26626 тыс. рублей. Сумма взысканных с нарушителей природоохранного законодательства штрафов составила 16433 тыс. рублей. Зафиксировано 40 случаев гибели водных биоресурсов, произошедших в результате деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а также при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. При этом сумма предъявленного хозяйствующим субъектам ущерба составила 86857,5 тыс. рублей, из них взыскано – 561,9 тыс. рублей. В 2014 году для возбуждения уголовных дел в следственные органы передано 1735 материала на 3814 человек. Органами МВД было выявлено значительное число преступлений, предусмотренных главой 26 УК РФ, и правонарушений, предусмотренных статьями 8.17, 8.28, 8.37 КоАП РФ (11, р. 448-450).

Состояние охраны окружающей среды, экологии связано в известной мере с природоохранными расходами, которые по многим обстоятельствам из года в год растут незначительно. Например, в 2014 году поступления в консолидированный бюджет Российской Федерации от налогов, сборов и регулярных платежей за использование природными ресурсами составили 3200,9 млрд. рублей. В общем объеме поступлений платежей от налогов, сборов и регулярных платежей за пользование природными ресурсами в консолидированном бюджете Российской Федерации 99% составил налог на добычу полезных ископаемых. В 2014 году в консолидированный бюджет Российской Федерации поступили следующие виды платежей:

- за пользование лесным фондом и за использование лесов на сумму 23,5 млрд. рублей;
- водный налог составил 2,2 млрд. рублей, поступило платы за пользование водными объектами 10,44 млрд. рублей;
- сборы за пользование объектами животного мира и водных биологических ресурсов 2,49 млрд. рублей;
- плата за негативное воздействие на окружающую среду составила 27,7 млрд. рублей, в том числе: плата за выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух стационарными объектами 5,67 млрд. рублей; плата за выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух передвижными объектами 0,38 млрд. рублей; плата за сбросы загрязняющих веществ в водные объекты 4,5 млрд. рублей; плата за размещение отходов производства и потребления 14,03 млрд. рублей.

Расходы федерального бюджета на реализацию Государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» в 2014 году составили 30535,5 млн. рублей, из них на реализацию федеральной целевой программы «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012-2020 годы» – 2752,4 млн. рублей. Из средств федерального бюджета в 2014 году на реализацию ФЦП «Развитие водохозяйственного комплекса на 2012-2020 годы» было выделено 14921,1 млн. рублей (11, р. 458).

Идет одновременно отработка и реализация государственной политики экологического развития Российской Федерации, охраны окружающей среды. Прошлое, его традиции одновременно сдерживают и стимулируют принятие инновационных решений, которые бы соответствовали современному пониманию роли экологии и окружающей среды в жизни общества и каждого человека. Экология, как и экономика, социальная сфера, является важнейшей составляющей устойчивого развития. В этом – настоящее и будущее человечества.

## **Заключение**

Наш анализ, как и многочисленные научные публикации российских ученых позволяют сделать вывод о том, что в Российской Федерации идет напряженная работа по формированию нормативной правовой основы, выработке государственной политики в области экологического развития и охраны окружающей среды. Пока эта работа отражает (фиксирует) тот факт, что это происходит в условиях преобладания принципов неустойчивого развития. Хотя нельзя не заметить, что постепенно, настойчиво и все заметнее проявляется стремление отразить на концептуальном уровне требования, принципы устойчивого развития.

При этом Российская Федерация движется в направлении реализации международных актов, в которых сформулированы идея, концепция, стратегия устойчивого развития. «Глобальный характер перехода к новой цивилизационной программе требует формирования новых международных отношений, которые руководствовались бы новыми стандартными, нормами и принципами, составляющими новую систему (форму) права – право устойчивого развития. Именно глобальный характер новой цивилизационной стратегии свидетельствует о приоритетности международно-правового регулирования по сравнению с регулированием национального (государственного) права (хотя приоритет международного права признается и в модели неустойчивого развития. Эта достаточно очевидная особенность права устойчивого развития проявляется в том, что основные рекомендательные акты, составляющие в настоящее время концептуально-ориентационную основу качественно нового права, были приняты в рамках ООН на ее различных форумах (12, р. 454). Чрезвычайно важным представляется то, что в России сформировалось свое видение устойчивого права. Это нашло отражение в работах С.Н. Бабурина, А.Д. Урсула, М.А. Мунтяна и других авторов. Нами разделяется утверждение о том, что «для обеспечения устойчивого развития необходимо введение «устойчивых норм», которые отходили бы от прежнего «нормального» развития общества к обеспечению его безопасности и нового типа развития, продолжающего позитивные черты прошлого и элиминирующие его негативы» (12, р. 550).

Конечно же, это потребует огромных усилий. Но это важно осуществить с позиций нынешнего дня и еще больше – будущего.

## **References:**

1. *Shahray SM. On the Constitution, the Basic Law as a tool for legal and socio-political transformation. Moscow, 2013.*
2. *Bogolyubov SA. The implementation of the environmental provisions of the Constitution of the Russian Federation: Right. Journal of Higher School of Economics, № 4.*
3. *The Constitution of the Russian Federation. Comment: ed. BN. Topornino, YM. Baturina, EG. Orekhov. Moscow, 1994.*

4. *Commentary on the Constitution of the Russian Federation: Ed. LA. Okounkov. Moscow, 2000.*
5. *Commentary on the Constitution of the Russian Federation: Ed. VD. Zorkin, LV. Laser. Moscow, 2009.*
6. *Commentary to the Federal Law "On Environmental Protection", 2nd ed. Moscow, 2013.*
7. *Regulation on the Ministry of Natural Resources and Ecology of the Russian Federation. List of altering documents (as amended by RF Government Decree of 11.11.2015 number 1219, from 25.12.2015 number 1435, from 11.16.2016 № 529: Consultant Plus Save Date.: 19/07/2016.*
8. *Akimova TA. Ecology. Man-Economy-Environment Biota: a textbook for university students: TA. Akimova, VV. Haskin. Moscow, 2006.*
9. *Climate Doctrine of the Russian Federation: approved by order of the President of the Russian Federation of December 17, 2009, № 861-рп.*
10. *State program of the Russian Federation "Environmental protection" for 2012-2020: approved by the Russian Federation Government of April 15, 2014, № 326.*
11. *The State Report "On the state and Environmental Protection of the Russian Federation in 2014". Moscow, 2015.*
12. *Baburin SN. Sustainability Policy and state legal process: SN. Baburin, AD. Ursul. Moscow, 2010.*

1. *Шахрай С.М. О Конституции: Основной закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований. / С.М. Шахрай. – М.: – Наука, 2013.*
2. *Боголюбов С.А. Реализация экологических положений Конституции Российской Федерации // Право. Журнал высшей школы экономики. – № 4.*
3. *Конституция Российской Федерации. Комментарий. / под ред. Б.Н. Топорнина, Ю.М. Батурина, Е.Г. Орехова. – М.: Юридическая литература, 1994.*
4. *Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. Л.А. Окунькова. – М.: Юристъ, 2000.*
5. *Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазера. – М.: Эксмо, 2009.*
6. *Комментарий к Федеральному закону «Об охране окружающей среды». 2-е изд. – М.: НОРМА ИНФРА – М, 2013.*
7. *Положение о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации. Список изменяющих документов ( в ред. Постановлений Правительства РФ от 11.11.2015 № 1219; от 25.12.2015 № 1435; от 11.16.2016 № 529 // Консультант Плюс. Дата сохранения: 19.07.2016.*
8. *Акимова Т.А. Экология. Человек-Экономика-Биота-Среда: учебник для студентов вузов / Т.А. Акимова, В.В. Хаскин. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2006.*
9. *Климатическая доктрина Российской Федерации: утверждена распоряжением Президента Российской Федерации от 17 декабря 2009 г. № 861-рп.*
10. *Государственная программа Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012-2020 годы: утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 326.*
11. *Государственный доклад «О состоянии и охране окружающей среды Российской Федерации в 2014 году» .– М., 2015.*
12. *Бабурин, С.Н. Политика устойчивого развития и государственно-правовой процесс. / С.Н. Бабурин, А.Д. Урсул. – М.: Магистр: ИНФРА – М, 2010.*