

УДК 34.349.6

## СОЗДАНИЕ ЭФФЕКТИВНОЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ БАЗЫ В СФЕРЕ ЭКОЛОГИИ – «ЭКОЛОГИЧЕСКОГО КОДЕКСА» – ОДНА ИЗ ВАЖНЕЙШИХ ЗАДАЧ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РОССИИ

**Владимиров С.Н.**

*ГБОУ ВПО «Московский государственный открытый университет  
имени В.С. Черномырдина», Москва, e-mail: snvl@mail.ru*

Проведен анализ природоохранного законодательства практически за все время существования России, который условно можно разделить на три периода: от начала становления России до Октябрьской революции; в период Советского Союза; в период новой России с 1990-х годов. Несмотря на то, что в последнее время человечество осознает, какой вред наносится окружающей среде, принимаемых мер в области охраны природы недостаточно. Все законодательные акты, отдельные кодексы, нормы нужно систематизировать и свести в единый нормативный документ – экологический кодекс России.

**Ключевые слова:** природа, законодательство, нормы, загрязнения, экология, экологический кодекс, Россия

## CREATION OF AN EFFECTIVE LEGISLATIVE BASE IN THE SPHERE OF ECOLOGY – «THE ENVIRONMENTAL CODE» ONE OF THE MOST IMPORTANT TASKS OF THE BODIES OF STATE POWER OF RUSSIA

**Vladimirov S.N.**

*GBOU VPO «Moscow State open University named Viktor Chernomyrdin»,  
Moscow, e-mail: snvl@mail.ru*

The analysis of environmental legislation for practically all the time of existence of Russia, which can be conditionally divided into three periods: from the beginning of Russia before the October revolution; in the period of the Soviet Union; in the period of the new Russia since the 1990s. In spite of the fact that in recent times the mankind is aware of, what harm is caused to the environment, measures taken in the field of nature protection is not enough. All legislative acts, individual codes, standards need to organize and put together in a single regulatory document – the environmental code of Russia.

**Keywords:** nature, laws, regulations, pollution, ecology, environmental code, Russia

Развитие природоохранного законодательства в России можно условно разделить на три основных этапа.

Первый этап (до 1917 года, т.е. до становления Советского Союза) заключался в основном в защите собственности государства, экономических или военных интересов. Тысячу лет назад в России предусматривалось довольно суровое наказание за такие действия, как порча княжеского леса, разорение пчелиных улей, охоту на пушного зверя и перелетных птиц. Основными оборонительными сооружениями от набегов татар в те времена были лесопосадки, лесные преграды, засеки. Сбор и растаскивание древесины из этих сооружений был также категорически запрещен.

По окончании Смутного времени, правительством новой династии – Романовых приступает к активной законотворческой деятельности.

Источниками Соборного Уложения (1649 г.) было как российское, так и зарубежное законодательство:

– Указные книги приказов – в них с момента возникновения того или иного при-

каза фиксировалось текущее законодательство по конкретным вопросам;

– Судебник 1497 года и Судебник 1550 года;

– Литовский статут 1588 года – был использован как образец юридической техники (формулировки, построение фраз, рубрикация);

– Челобитные;

– Кормчая книга (византийское право).

В результате принятых законов проблемам охраны окружающей природной среды стало уделяться значительно больше внимания. Так, например, ловля рыбы в чужом пруду рассматривалась как кража и это каралось большими штрафами или побоями, иногда применялось отсечение кисти левой руки или уха. Степень наказания зависела как от серьезности правонарушения, так и от его повторности. Например, за рубку деревьев в засечном лесу могла быть применена смертная казнь. В 1681 году в Якутии был принят царский указ, запрещающий нанесение ущерба лесам как влекущее за собой уменьшение количества пушных зверей.

Конечно же, данное законодательство не было полноценно экологическим: ведь в данном случае в основном защищалось право частной собственности на то или иное имущество.

В 17 веке вред, наносимый человеком Природе, был уже достаточно очевиден. В результате чего стали появляться законы, которые регулировали рыбную ловлю, добычу соболей, бобров и других животных, численность которых резко сократилась. За нарушения уже грозила смертная казнь. В то же время появился список особо ценных и редких пород деревьев, запрещенных к вырубке.

Часть указов была санитарно-гигиенической направленности: на территории города было запрещено бросать павших животных, – их необходимо было захоранивать в землю за пределами городской территории. Уже в 19 веке появились законы по охране атмосферного воздуха. Например, в городской черте запрещалось строить заводы и фабрики, которые загрязняли городской воздух и водоемы.

Второй этап развития природоохранного законодательства можно условно считать с появления Советского Союза и до его распада, т.е. 1917–1990 гг.

После Октябрьской Революции и прихода советской власти произошла национализация всех природных ресурсов. Был принят ряд законов: Земельный кодекс (1922), Лесной кодекс (1923), декрет «О недрах земли» (1920), декрет «Об охоте» (1920), декрет «Об охране памятников природы, садов и парков» (1921), декрет «О санитарной охране жилищ» (1919) и многие другие. К сожалению, длительное время проблема защиты природной среды рассматривалась не как экологическая, а как санитарная, то есть с точки зрения влияния на здоровье человека.

Значительные коррективы в охрану Природы внесла Великая Отечественная война и послевоенное время. Быстрое индустриальное развитие Советского Союза стало причиной множества экологических проблем. В тот период открытого обсуждения этого вопроса и быть не могло. Правительство вкладывало значительные средства в восстановление городов, в развитие промышленности. Проблемы окружающей среды замалчивались, а фабрикам и заводам проще было заплатить символический штраф за отсутствие экологических мероприятий, чем тратить на них время и немалые средства. Такое отношение государства

к окружающей среде нанесло значительный ущерб экологии страны.

Однако в 1970–1980-х гг. необходимость природоохранных мероприятий уже вполне осознавалась, и тем сильнее, чем более природные ресурсы были вовлечены в хозяйственную деятельность. В 1972 г. Сессия Верховного Совета СССР установила охрану природы и бережное использование природных ресурсов как одну из самых важных задач государства. Поэтому и было принято новое природоохранное законодательство: Земельный кодекс, Водный кодекс, Кодекс о недрах, Лесной кодекс, Закон РСФСР «Об охране атмосферного воздуха» (1982), Закон РСФСР «Об охране и использовании животного мира» (1982). Но тогда окружающая среда не рассматривалась как нечто целостное, а скорее как набор определенных, пусть и нуждающихся в защите, но разобщенных ресурсов.

Массовое общественное экологическое движение в конце 1980-х гг. сыграло важную роль в становлении и развитии экологического права и законодательства, создании органов государственного управления в области охраны окружающей природной среды и использования природных ресурсов. В конце 1980-х гг. был создан Государственный комитет СССР по охране природы. Тогда же было принято решение о создании нового Закона об охране природы. В начале 1990-х гг. было создано Министерство РФ по охране окружающей природной среды (Минприроды, затем Минэкологии).

Третий этап развития природоохранного законодательства уже относится к постсоветскому периоду, начиная с 90-х годов прошлого века.

В постсоветской России с момента возобновления деятельности Государственной Думы в 1993 г., было принято около трех десятков законов, касающихся экологии.

Это законы природоохранительного и природоресурсного характера, которые были направлены на обеспечение безопасности продукции, работ и услуг для окружающей среды, жизни, здоровья и имущества, а также хозяйственных объектов с учетом риска возникновения природных и техногенных катастроф и других чрезвычайных ситуаций. Среди них законы: «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (1991), «О недрах» (1992), «Основы законодательства РФ об охране здоровья граждан» (1993), «Об особо охраняемых природных территориях» (1995), «О животном мире» (1995), «Водный кодекс

РФ» (1995), «О радиационной безопасности населения» (1996), «О Красной книге Российской Федерации» (1996), «Лесной кодекс РФ» (1997), «Об отходах производства и потребления» (1998) и др.

Анализ экологической ситуации в России свидетельствует о том, что кризисные тенденции, с полной отчетливостью проявившиеся в предшествующие 15–20 лет, не преодолены, а в отдельных случаях даже углубляются, несмотря на принимаемые меры.

Однако 15 % территории России (по площади больше, чем Западная и Центральная Европа, вместе взятые), на которой сосредоточена основная часть населения и производства, находится в неудовлетворительном экологическом состоянии, экологическая безопасность здесь не гарантирована. При этом удельные показатели негативных воздействий на окружающую среду в расчете на душу населения и единицу валового внутреннего продукта в России являются одними из самых высоких в мире.

Превышение допустимых концентраций вредных веществ отмечается в атмосферном воздухе 185 городов и промышленных центров с населением свыше 61 млн. человек (40 % всего населения страны). Случаи пятикратного превышения предельно допустимых концентраций загрязнителей воздуха отмечены более чем в 120 городах. Основными источниками загрязнения воздуха по прежнему являются предприятия черной и цветной металлургии, химии и нефтехимии, строительной индустрии, энергетики, целлюлозно-бумажной промышленности, а также автотранспорт.

Особенно неблагоприятное положение наблюдается в городах Архангельске, Липецке, Москве, Норильске, Братске, Екатеринбурге, Каменске-Уральском, Кемерово, Красноярске, Нижнем Тагиле, Уфе, Стерлитамаке, Челябинске, Магнитогорске, Новокузнецке, Омске, Череповце.

Оценки специалистов говорят, что доля влияния загрязнения атмосферного воздуха на общую заболеваемость у детей составляет в среднем 17 %, у взрослых – 10 %. Загрязнение воздуха порождает 41 % заболеваний органов дыхания, 16 % – эндокринной системы, 2,5 % – онкологических заболеваний у лиц в возрасте 30–34 года и 11 % – у лиц 55–59 лет.

В современной российской ситуации несовершенство экологического законодательства приводит к тому, что не обеспечиваются должным образом даже такие задачи, как защита прав людей, оказавшихся жерт-

вами экологических катастроф и бедствий; соблюдение прав человека; обеспечение элементарной экологической дисциплины; ответственность высших должностных лиц, субъектов федерации за противоправную экологическую деятельность; согласование экологических и экономических интересов хозяйствующих субъектов, населения,

Общая оценка состояния экологического законодательства и влияющих на его развитие факторов позволяет предположить, что даже широкомасштабная, принципиальная реформа не сможет дать ожидаемых результатов, если она натолкнется на отсутствие политической воли, финансовых средств, низкую правовую культуру граждан.

Вместе с тем созрели условия для решения по крайней мере двух проблем, могущих дать значимый результат:

1) разработка принципиально нового, учитывающего мировой опыт экологического законодательства;

2) скорейшее принятие экологических законов, проведение в жизнь которых может дать эффект даже при сравнительно небольших инвестициях и затратах.

Более детально экологические обязанности и права граждан России прописаны в принятом в новой редакции 10 января 2002 г. Законе РФ «Об охране окружающей природной среды», который прописывает определяющие принципы природоохранной деятельности и является основным источником экологического права в России, главным природоохранным законодательным актом прямого действия. В соответствии со статьей 64 данного закона в области охраны окружающей среды в РФ осуществляется три вида экологического контроля – государственный, производственный и общественный.

Осенью 2002 г. правительство РФ одобрило Экологическую доктрину Российской Федерации и план действий по ее реализации. В составе Правительства РФ была образована Федеральная служба по экологическому и технологическому контролю.

Законодательство Российской Федерации в области охраны окружающей среды сегодня позволяет в немалой степени обеспечивать сохранение качества окружающей среды в Российской Федерации. Например, 15 марта 2009 г. президент России Дмитрий Медведев подписал федеральный закон «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». В ноябре 2009 г. президент России

Дмитрий Медведев подписал федеральный закон об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности.

В 2010 году в России было зафиксировано почти 2500 случаев высокого и экстремально высокого загрязнения водных объектов. Это те случаи, когда содержание веществ 1–2-го классов опасности, таких, как ртуть, превысило предельно допустимую концентрацию (ПДК) в 5 раз и более. Президент России предложил свою помощь в разрешении вопроса по разработке и согласованию законопроекта, касающегося новой системы нормирования выбросов загрязняющих веществ и перехода на систему наилучших существующих доступных технологий (НДТ).

Другими словами, ведется активная борьба за нормализацию экологической ситуации, за сохранение и сбережение природных ресурсов, за сохранение и укрепление здоровья человека.

Уже достаточно длительное время ведутся разговоры о разработке Экологического кодекса Российской Федерации. Основная цель разработки проекта Экологического кодекса Российской Федерации заключается в кодификации законодательных и иных правовых актов, регулирующих отношения в сфере охраны окружающей среды, переходе от пообъектного к комплексному правовому регулированию экологических отношений, заполнении пробелов, согласованном развитии и применении законодательства Российской Федерации об охране окружающей среды, природоресурсного законодательства и гражданского, административного и иного законодательства, гармонизации с нормами международного права в сфере охраны окружающей среды, установлении новых правовых институтов, отвечающих современным требованиям

экономического развития общества, с введением в максимально возможной степени норм прямого действия.

Экологический кодекс Российской Федерации должен занять место системообразующего акта законодательства Российской Федерации об охране окружающей среды. Акты федерального законодательства в сфере охраны окружающей среды и экологической безопасности, разрабатываемые и принимаемые в дальнейшем, должны включаться в Экологический кодекс Российской Федерации или учитывать положения Экологического кодекса Российской Федерации. Акты федерального законодательства иных отраслей права, содержащие экологические нормы, разрабатываемые и принимаемые в дальнейшем, должны базироваться на правовых положениях Экологического кодекса Российской Федерации.

Реформирование законодательства Российской Федерации об охране окружающей среды путем кодификации будет способствовать его совершенствованию, а также стабильности и конструктивности как определяющих условий его эффективности. Это будет достигнуто за счет: системности и комплексности правового регулирования на основе установления единых принципов охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности; введения преимущественно норм прямого действия; развития экономических механизмов регулирования охраны окружающей среды.

#### Список литературы

1. Гирусов Э. Как важно быть в согласии с биосферой // Наука и жизнь. – 1993. – № 2.
2. Мосин О. В. Проблемы экологического права и экологическая ситуация в России // Сборник статей. – М.: 2007.
3. Ерофеев Б. В. Советское экологическое право. Общая часть. – М., 1988.
4. Законы о природе. Проблема защиты природной среды // Сетевой журнал «Живая Планета» 30 ноября 2009 г.