УДК 352.075

Галиакберов А.А.
Студент
1 курс магистратуры, юридический факультет
Стерлитамакский Филиал БашГУ
Россия, г. Стерлитамак

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Аннотация: *При всех положительных сдвигах касаемо вопросов совершенствования природоохранного законодательства, важно обозначить, что оно до сих пор не в полной мере отвечает требованиям предъявленным к нему. В первую очередь можно сказать о фундаментальном акте для всего природоохранного законодательства - Федеральном законе от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».*

Ключевые слова: *Экологическая функция государства, проблемы законодательного обеспечения экологической функции государства, экологическая безопасность.*

Summary: *Despite all the positive developments regarding the improvement of environmental legislation, it is important to note that it still does not fully meet the requirements set for it. First of all, we can say about the fundamental act for all environmental legislation - Federal law No. 7-FZ of 10.01.2002 "On environmental protection".*

Keywords: *Environmental function of the state, problems of legislative support of the state's environmental function, environmental safety.*

Несмотря на это, эффективность регулирования отношений по охране окружающей среды, а также обеспечению экологической безопасности по природопользованию остаётся не самой высокой, о чем говорит в первую очередь состояние окружающей среды на большей части территории Российской Федерации, ухудшение здоровья населения и истощение природных ресурсов.

Вследствие чего, в соответствии с Государственным докладом «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2014 году», который был подготовлен Министерством природы и экологии Российской Федерации, можно сделать вывод, что несмотря на наметившееся сокращение выбросов по ряду показателей, (выбросов в атмосферу или водные ресурсы), наблюдается снижение, однако не так быстро, как хотелось бы. В свою очередь показатели корректируются по итогам сопутствующих факторов.

В 2014 году в России в 252 городах, на 697 станциях, проводились наблюдения за загрязнением атмосферного воздуха, из них Росгидромет регулярно наблюдал в 229 городах на 636 станциях, а также в 3 населенных пунктах дополнительно проводились эпизодические наблюдения. Росгидромет предоставил данный, по которым в 51 городе (24% городов) уровень загрязнения воздуха был отмечен как высокий и очень высокий. В этих городах проживает 19% городского населения.

Высокий и очень высокий уровень загрязнения был отмечен в 2014 году в 123 городах (57% городов), и составлял 52% городского населения России [3].

Достаточно резкое изменение показателя загрязнения воздуха в городах обусловлено не улучшением качества воздуха, а напрямую связано с тем, что в 2013 г. было установлено новое значение среднесуточной предельно допустимой концентрации формальдегида - более чем в 3 раза выше использовавшегося ранее значения. Если для оценки прежнего значения

предельно допустимой концентрацииформальдегида использовать количество городов, где уровень загрязнения атмосферы оценивается как высокий и очень высокий, то их количество составило бы 107.

Так же продолжает сокращаться общий объем сбросов загрязненной, без очистки или недостаточно очищенной, воды в Российской Федерации. Темпы рассогласования скорости сокращения объема выбросов и скорости роста ВВП оцениваются значениями декап-линг-фактора (ЭР). Несмотря на это, в условиях экономической деятельности, которая относится к разделу Е (Водоснабжение; водоотведение, организация сбора и утилизации отходов, деятельность по ликвидации загрязнений) Общероссийского классификатора видов экономической деятельности ОКВЭД [2], «ответственной» за объем сбросов загрязненной воды, который составляет больше половины, не происходит надлежащего сокращения объема сбросов.

В свою очередь по федеральным округам, можно увидеть рост валового объёма загрязнений окружающей среды. Соответственно изменения, которые предусмотрены Федеральным законом от 29.12.2015 № 404-ФЗ были внесены с целью изменения положения вещей, а также для помощи снижения (если сравнивать в промежутке за последние десять лет) уровня загрязнения окружающей среды. Но это же есть и демонстрация неэффективности действующего законодательства, несмотря на огромное количество нормативно-правовых актов, которые регламентируют сферу природоохранных отношений. На сегодняшний день можно заметить большую согласованность в смежных нормативных актах, но несмотря на это, ситуация наличия в них противоречий всё ещё не является невероятной.

Так как количество узкопредметных актов увеличилось, они требуют более тщательного подхода к фундаментальному закону «Об охране окружающей среды», призванному стать связующим звеном всего природоохранного законодательства. Однако, в силу наличия в тексте откровенно декларативных и часто практически несвязанных с правовым

регулированием фрагментов, а также в виду наличия неопределенности при раскрытии ряда основных понятий, используемых в Законе, назвать его абсолютно функциональным невозможно.

Проведённый анализ статьи 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды», и изучение научной литературы, указал на два понятия, содержащиеся в Законе, они имеют одно и то же значение и фактически подметающих друг друга. Такими понятиями являются «окружающая среда» и «природная среда» («природа») [4]. Данное положение вещей недопустимо, так как приводит к неопределенности касаемо содержания фундаментальных понятий как для Закона, так и для отношений в сфере охраны природной среды в целом.

В настоящее время актуальной является проблема кодификации экологического законодательства, так как считается, что кодификация поможет систематизировать действующие нормы, а также поможет избежать пробелов в экологическом законодательстве. Большинство ученых считают, что кодификация могла бы привести к созданию комплексного акта, который, в свою очередь, будет регулировать отношения человека и общества с окружающей средой путем доработки разделов, которые в настоящее время не урегулированы на законодательном уровне [2].

Однако мнения ученых разделились: одни считают, что создание кодифицированного акта является необходимым этапом для устранения громоздкой законодательной базы, касающейся вопросов охраны окружающей среды, природопользования и обеспечения экологической безопасности. Другие же, напротив, убеждены в том, что создание Экологического кодекса отрицательно отзовется на российском законодательстве.

В подтверждение сказанного можно привести мнение ученого Игнатьевой И.А., которая отмечает, что прежде чем вводить такие кардинальные изменения не только в отрасль экологического права, но и во

все российское законодательство в целом, следует убедиться, что основанием для принятия Экологического кодекса Российской Федерации, будет являться вся полнота существующих проблем данной отрасли, а целью не только их устранение, но и пресечение будущих.

В целом, создание Экологического кодекса — глобальный процесс, для осуществления которого необходимо создать определенную «стратегию». Учеными уже выдвигался вариант будущего кодекса, который состоял бы из определенной структуры:

- общая часть, которая бы регулировала экологические права и обязанности, права собственности на природные ресурсы, экологическое управление, юридическую ответственность, а также вопросы, касающиеся экологического образования и воспитания;

- особенная часть, которая бы содержала общие вопросы охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, нормы, касающиеся использования и охраны всех средообразующих элементов;

- специальная, закрепляющая нормы, касающиеся международного сотрудничества.

Данная структура является подобием структур кодексов иных отраслей права. Однако все же считается, что в Российской Федерации отсутствуют организационные, юридико-технические и ресурсные условия для создания Экологического кодекса.

Кодификация экологического законодательства, с одной стороны, может обладать положительными свойствами, а, с другой, отрицательными. Прежде чем приступить к столь серьезному шагу, необходимо разработать определенную иерархию действий для достижения данной цели, а также проанализировать зарубежный опыт.

Органы местного самоуправления действуют на уровне, непосредственно приближенном к населению, и призваны решать вопросы обеспечения его жизнедеятельности. Это предполагает создание всех

возможных условий для нормального функционирования и гармоничного развития человека на конкретной территории, включая благоприятную среду обитания в городских, сельских поселениях и других муниципальных образованиях.

Под экологической функцией местного самоуправления следует понимать возможность и обязанность органов местного самоуправления в рамках своих компетенций организовывать и осуществлять комплекс мероприятий по обеспечению благоприятной окружающей среды на территории муниципального образования. Поэтому данная деятельность реализует экологическую функцию местного самоуправления. Объектом экологической функции местного самоуправления являются общественные отношения, возникающие в сфере экологии и охраны окружающей среды в муниципальном образовании и на прилегающих к нему территориях.

Целью экологической функции местного самоуправления при этом является создание и сохранение благоприятного состояния окружающей природной среды конкретного муниципального образования, повышение качества жизни и улучшение здоровья населения, поддержание экологического равновесия на территории в соответствии с принятыми международными правовыми экологическими требованиями, а также нормативами федеральных и локальных правовых актов.

Экологическая безопасность территории является существенным элементом общественной безопасности, в связи с этим местные власти муниципальных образований, особенно в городах, где наблюдается неблагополучная экологическая ситуация, одной из своих задач ставят разработку и реализацию муниципальной экологической политики, согласованной с региональной и федеральной экологической политикой государства и с особенностями ее реализации на конкретной территории.

Таким образом, проанализировав мнения ученых-правоведов, приходим к выводу, что Российская Федерация еще не готова к столь серьезному шагу,

как создание Экологического кодекса. С экологическим правом дело обстоит еще сложнее, так как нормы экологического права тесно связаны с нормами других отраслей права и изъятие норм экологического права приведет к изменению практически всей законодательной базы Российской Федерации.

Литература:

1. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 20.07.2020)"Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ, 06.10.2003, N 40, ст. 3822.
2. Приказ Росстандарта от 31.01.2014 № 14-ст (ред. от 10.11.2015) «О принятии и введении в действие Общероссийского классификатора видов экономической деятельности (ОКВЭД2)
3. Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2014 году» // СПС Консультант Плюс
4. Железинский, А.А. Конституционные основы охраны окружающей среды в Российской Федерации: автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Железинский Александр Александрович; [Место защиты: Сарат. гос. ун-т им. Н.Г. Чернышевского] - Саратов, 2015. С. 25
5. Оль Е.М., Шадров М.А. Теоретико-правовой анализ полномочий территориальных форм органов местного самоуправления в экологической сфере // Ленинградский юридический журнал. 2016. N 2. С. 96 - 104.
6. Федотова Г.В., Баранова А.Ф., Авдеев Д.А. Роль регионов в полицентрическом экологическом управлении: постановка проблемы // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. N 2. С. 35 - 37.

Literature:

1. Federal'nyj zakon ot 06.10.2003 N 131-FZ (red. ot 20.07.2020)"Ob obshchih principah organizacii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii" // Sobranie zakonodatel'stva RF, 06.10.2003, N 40, st. 3822.

2. Gosudarstvennyj doklad «O sostoyanii i ob ohrane okruzhayushchej sredy Rossijskoj Federacii v 2014 godu» // SPS Konsul'tant Plyus

3. Prikaz Rosstandarta ot 31.01.2014 № 14-st (red. ot 10.11.2015) «O prinyatii i vvedenii v dejstvie Obshcherossijskogo klassifikatora vidov ekonomicheskoj deyatel'nosti (OKVED2)

4. ZHelezinskij, A.A. Konstitucionnye osnovy ohrany okruzhayushchej sredy v Rossijskoj Federacii: avtoreferat dis. ... kandidata yuridicheskih nauk: 12.00.02 / ZHelezinskij Aleksandr Aleksandrovich; [Mesto zashchity: Sarat. gos. un-t im. N.G. CHernyshevskogo] - Saratov, 2015. S. 25

5. Ol' E.M., SHadrov M.A. Teoretiko-pravovoj analiz polnomochij territorial'nyh form organov mestnogo samoupravleniya v ekologicheskoj sfere // Leningradskij yuridicheskij zhurnal. 2016. N 2. S. 96 - 104.

6. Fedotova G.V., Baranova A.F., Avdeev D.A. Rol' regionov v policentricheskom ekologicheskom upravlenii: postanovka problemy // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2020. N 2. S. 35 - 37.