



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края «О формировании экологической культуры в Пермском крае»

06.07.2023

№ 91-АЗ

Аналитическая записка подготовлена в соответствии с поручением председателя Законодательного Собрания Пермского края Сухих В.А. от 23.06.2023 № 1549-23/07 на основе проекта закона Пермского края, внесенного на рассмотрение Законодательного Собрания Пермского края губернатором Пермского края Махониным Д.Н., и материалов к нему (письмо от 22.06.2023 № 01-69-711).

Авторы законопроекта предлагают урегулировать правовые и организационные основы формирования экологической культуры в Пермском крае посредством экологического образования и экологического просвещения.

Проект закона состоит из 18 статей.

В пояснительной записке в качестве правовой основы разработки законопроекта указаны Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Федеральный закон № 7-ФЗ) и Закон Пермского края от 03.09.2009 № 483-ПК «Об охране окружающей среды Пермского края» (далее – Закон № 483-ПК), содержащие нормы о формировании экологической культуры.

Оценивая **актуальность** рассматриваемого законопроекта, отметим следующее.

1. Конституцией Российской Федерации (далее – Конституция РФ) вопросы охраны окружающей среды отнесены к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Согласно статье 114 Конституции РФ к полномочиям Правительства Российской Федерации отнесено создание условий для развития системы экологического образования граждан, воспитания экологической культуры.

В Федеральном законе № 7-ФЗ определено, что в целях формирования экологической культуры устанавливается система всеобщего и комплексного экологического образования и осуществляется экологическое просвещение.

Система всеобщего и комплексного экологического образования включает общее образование, среднее профессиональное образование, высшее образование и дополнительное профессиональное образование

специалистов, а также распространение экологических знаний, в том числе через средства массовой информации, музеи, библиотеки, учреждения культуры, природоохранные учреждения, организации спорта и туризма¹.

Экологическое просвещение осуществляется посредством распространения экологических знаний об экологической безопасности, информации о состоянии окружающей среды и об использовании природных ресурсов².

Организация и развитие системы экологического образования, формирование экологической культуры отнесены к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации.

К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации³ отнесено ***право организации и развития системы экологического образования и формирования экологической культуры*** на территории субъекта Российской Федерации.

В статье 22 «Экологическое образование и экологическое просвещение» Закона № 483-ПК установлено, что экологическое образование и экологическое просвещение осуществляются в целях формирования экологической культуры населения в соответствии с законодательством Российской Федерации и Пермского края. Определен перечень направлений, в рамках которых в целях развития экологического образования и просвещения проводятся мероприятия (*проведение обучающих семинаров и тренингов, организация конференций, привлечение граждан к участию в экологических акциях и прочее*).

Организация и развитие системы экологического образования и формирования экологической культуры на территории края ***отнесены к полномочиям исполнительных органов государственной власти*** Пермского края, осуществляющих государственное управление в области охраны окружающей среды⁴.

2. По существу рассматриваемого законопроекта отметим следующее.

2.1. В проекте закона предлагается определить, что основные используемые понятия применяются в том же значении, что и в Федеральном законе № 7-ФЗ.

Наряду с этим *в статье 2* проекта закона предлагается ***ввести*** следующие отсутствующие в Федеральном законе № 7-ФЗ ***понятия: экологическая культура, экологическое образование, экологическое просвещение, экологический туризм, экологическое воспитание.***

В частности, ***экологическая культура*** определена как неотъемлемая часть общечеловеческой культуры, включающая систему социальных отношений, моральных ценностей, норм поведения, способов взаимодействия человека и общества в сфере охраны окружающей среды, проявляющихся в экологически ориентированном поведении людей, осознании общей ответственности за качество окружающей среды и высокой социальной

¹ Статья 71 Федерального закона № 7-ФЗ.

² Статья 74 Федерального закона № 7-ФЗ.

³ Статья 6 Федерального закона № 7-ФЗ.

⁴ Статья 11 Закона № 483-ПК.

значимости предотвращения негативного воздействия человека на окружающую среду.

Мероприятия по формированию и развитию экологической культуры предлагается проводить в рамках государственных и муниципальных программ.

2.2. В статьях 5-7 законопроекта сформулированы цели и задачи формирования экологической культуры, принципы и способы осуществления государственной политики в сфере экологической культуры.

Среди основных новелл отметим:

- задачу по стимулированию и развитию экологического туризма, как одного из способов формирования экологической культуры.

*Согласно законопроекту **экологический туризм** – деятельность по организации путешествий, включающая все формы природного туризма, при которых основной мотивацией туристов является наблюдение за природными объектами, получение знаний о них, принципах и способах их защиты, приобщение к природе при стремлении к ее сохранению, воспитание ответственного отношения к природной среде;*

- принцип учета региональных особенностей при реализации государственной политики в упомянутой сфере;

- включение мероприятий по формированию экологической культуры в **стратегию** социально-экономического развития Пермского края, а также в государственные программы Пермского края, ранее не содержащие такие мероприятия (*по здравоохранению, развитию культуры, спорта, туризма и другие*).

2.3. В статьях 8-10 законопроекта предлагается закрепить **полномочия органов государственной власти Пермского края** в сфере формирования экологической культуры.

Так, **Законодательное Собрание** Пермского края будет уполномочено принимать законы Пермского края в указанной области и контролировать их исполнение.

К полномочиям **Правительства** Пермского края предлагается отнести:

- участие в проведение единой государственной политики в сфере формирования экологической культуры;

- принятие нормативных правовых актов в указанной сфере и контроль за их соблюдением и исполнением;

- утверждение государственных программ Пермского края, включающих мероприятия в сфере формирования экологической культуры.

К полномочиям **иных исполнительных органов** государственной власти Пермского края будут отнесены:

- реализация государственной политики в сфере формирования экологической культуры;

- разработка и реализация государственных программ Пермского края, предусматривающих мероприятия в сфере формирования экологической культуры;

- организация и проведение мероприятий в сфере формирования экологической культуры;
- информирование населения в указанной сфере;
- включение мероприятий в упомянутой сфере в стратегию социально-экономического развития Пермского края и государственные программы Пермского края.

Органы местного самоуправления Пермского края участвуют в формировании экологической культуры в Пермском крае в пределах своих полномочий, установленных федеральным законодательством, в том числе издают муниципальные правовые акты по вопросам местного значения в сфере формирования экологической культуры.

2.4. В законопроекте предлагается **определить права граждан, общественных объединений и некоммерческих организаций**, участвующих в формировании экологической культуры в крае, в том числе вносить предложения по совершенствованию экологической культуры в крае, запрашивать и получать необходимую достоверную информацию, создавать общественные объединения, организовывать выставки, презентации и информационные компании, осуществлять общественный контроль за реализацией государственных и муниципальных программ.

К формам государственной поддержки таких общественных объединений и некоммерческих организаций предлагается отнести:

- субсидию из бюджета Пермского края на проведение мероприятий по экологическому просвещению, воспитанию экологической культуры, развитию экодобровольчества в Пермском крае⁵;
- содействие в подготовке и проведении обучающих семинаров и конференций.

В целях координации деятельности лиц в сфере формирования экологической культуры в Пермском крае, в законопроекте предусмотрена возможность создания межведомственных совещательных органов.

2.5. В статьях 12, 13 проекта закона предлагается ввести нормы, направленные на осуществление экологического образования и экологического просвещения в Пермском крае.

Как и в федеральном законодательстве, система всеобщего и комплексного экологического образования в Пермском крае включает общее образование, среднее профессиональное образование, высшее образование и дополнительное профессиональное образование.

При этом предлагается закрепить норму о том, что основы экологических знаний преподаются с учетом экологических особенностей Пермского края.

⁵ Постановление Правительства Пермского края от 21.05.2021 № 306-п «Об утверждении Порядка определения объема и предоставления субсидии из бюджета Пермского края некоммерческим организациям, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями, на проведение мероприятий по экологическому просвещению, воспитанию экологической культуры, развитию экодобровольчества в Пермском крае».

Перечень лиц, осуществляющих экологическое просвещение в Пермском крае, предлагается определить в соответствии с Федеральным законом № 7-ФЗ.

В их состав входят: органы государственной власти Пермского края, органы местного самоуправления Пермского края, общественные объединения, средства массовой информации, организации, осуществляющие образовательную деятельность, природоохранную деятельность, учреждения культуры, музеи, библиотеки, организации спорта и туризма, иные юридические лица.

Помимо мероприятий по экологическому образованию и экологическому просвещению, установленных в статье 22 Закона № 483-ПК, авторы законопроекта предлагают ввести следующие формы проведения экологического просвещения в регионе:

- информирование населения о принятых и разрабатываемых нормативных правовых актов Российской Федерации и Пермского края в области охраны окружающей среды и природопользования;
- распространение экологической информации, включая социальную рекламу;
- проведение общественного мониторинга состояния окружающей среды, общественного экологического контроля;
- организация, развитие и популяризация экологического туризма.

Отдельная статья законопроекта посвящена средствам осуществления деятельности в сфере формирования экологической культуры в Пермском крае на особо охраняемых природных территориях регионального и местного значения.

2.6. Финансирование мероприятий в сфере формирования экологической культуры в Пермском крае предлагается осуществлять за счет средств краевого бюджета, а также иных предусмотренных федеральным законодательством источников.

В соответствии с пояснительной запиской принятие законопроекта не потребует выделения дополнительных средств из краевого бюджета. Финансирование мероприятий, направленных на формирование экологической культуры, осуществляется в рамках государственных программ Пермского края «Экология»⁶, «Общество и власть»⁷, «Образование и молодежная политика»⁸.

При этом в законопроекте предлагается включать мероприятия по формированию экологической культуры также в государственные программы Пермского края по здравоохранению, развитию культуры, спорта, туризма, что, вероятно, в дальнейшем может потребовать дополнительных затрат.

3. Анализ нормативной правовой базы субъектов Российской Федерации показал, что *отдельные* законы, регулирующие вопросы, связанные

⁶ Утверждена Постановлением Правительства Пермского края от 30.09.2021 № 719-п.

⁷ Утверждена Постановлением Правительства Пермского края от 03.10.2013 № 1326-п.

⁸ Утверждена Постановлением Правительства Пермского края от 03.10.2013 № 1318-п.

с экологическим образованием и формированием экологической культуры, экологическим просвещением, приняли **34 субъекта** Российской Федерации.

*А именно: Белгородская, Владимирская, Воронежская, Костромская, Орловская, Тверская, Ярославская, Ленинградская, Архангельская, Вологодская, Калининградская, Новгородская, Волгоградская, Оренбургская, Самарская, Саратовская, Курганская, Иркутская, Кемеровская, Томская, Амурская, Сахалинская области, Республики Дагестан, Кабардино-Балкария, Алтай, Бурятия, Краснодарский, Алтайский, Забайкальский, Камчатский, Приморский, Хабаровский края, Еврейская автономная область и Ханты-Мансийский автономный округ.*⁹

В остальных субъектах Российской Федерации, реализующих право на организацию и развитие системы экологического образования и формирование экологической культуры, нормы, направленные на развитие данного полномочия, как правило, закреплены в базовых региональных законах по охране окружающей среды (например, *Экологический кодекс республики Татарстан, Закон Нижегородской области от 10.09.1996 №45-3 «Об экологической безопасности»*).

В качестве **проблемных моментов** рассматриваемого законопроекта отметим следующее.

1. Согласно проекту закона основные используемые понятия, применяются в том же значении, что и в Федеральном законе № 7-ФЗ, либо определены в самом законопроекте.

При этом и в Федеральном законе № 7-ФЗ, и в проекте закона **отсутствуют понятия:** *окружающая природная среда*¹⁰ (применяется в п.5 ст.2, в п.4 части второй ст. 5 проекта закона), *общественный мониторинг состояния окружающей среды*¹¹ (п.5 части второй ст. 13 проекта закона), *экодобровольчество* (п.1 части первой ст.15 проекта закона). Отметим, что термин «экодобровольчество» упомянут в проекте закона только в положении о предоставлении субсидии и не соотнесен с нормами об осуществлении экологического образования, просвещения.

В связи с этим считаем, что текст законопроекта нуждается в корректировке в части использования указанных понятий.

2. В проекте закона предлагается определить, что органы местного самоуправления издают муниципальные правовые акты по вопросам местного значения в сфере формирования экологической культуры, а также организовывают детские экологические организации, школьные лесничества, экологические лагеря, экспедиции, походы, экскурсии.

⁹ По материалам нормативных правовых актов, размещенных в информационно-справочной системе «Консультант Плюс».

¹⁰ В статье 1 Федерального закона № 7-ФЗ установлены понятия: 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.

¹¹ В соответствии с Федеральным законом от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» общественный мониторинг это одна из форм общественного контроля. Нормы по осуществлению общественного контроля в области охраны окружающей среды (общественного экологического контроля) установлены в статье 68 Федерального закона № 7-ФЗ.

Полагаем, что наделять органы местного самоуправления указанными полномочиями некорректно, поскольку на федеральном уровне эти вопросы за органами местного самоуправления не закреплены.

*Так, в соответствии с Федеральным Законом от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» к вопросам местного значения муниципальных, городских округов относится **организация мероприятий по охране окружающей среды в границах муниципального, городского округа. В соответствии со статьей 7 указанного закона муниципальные правовые акты принимаются по вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления.***

*Согласно Федеральному закону № 7-ФЗ к вопросам местного значения городского округа отнесена **организация мероприятий по охране окружающей среды в границах городского округа.***

*Федеральным законом от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» к полномочиям органов местного самоуправления городских поселений, муниципальных районов, городских округов отнесена **организация экологического воспитания и формирование экологической культуры в области обращения с твердыми коммунальными отходами.***

3. Отметим несогласованность норм, предлагаемых в законопроекте, и норм действующего Закона № 483-ПК.

Так, в Законе № 483-ПК полномочие по организации и развитию системы экологического образования и формирования экологической культуры на территории края **отнесено исключительно к полномочиям исполнительных органов государственной власти** Пермского края, осуществляющих государственное управление в области охраны окружающей среды.

Вместе с тем, в законопроекте ряд полномочий в сфере формирования экологической культуры предлагается закрепить за Законодательным Собранием Пермского края, Правительством Пермского края и иными органами исполнительной власти Пермского края.

Кроме того, положения статей 12 и 13 проекта закона, регламентирующие мероприятия по экологическому образованию и просвещению, расширяют и частично дублируют нормы, установленные частью второй статьи 22 Закона № 483-ПК. В связи с этим считаем целесообразным скоррелировать положения законопроекта и Закона № 483-ПК.

В качестве **предложений** к рассматриваемому законопроекту отметим следующее.

1. В части 7 статьи 12 проекта закона установлен закрытый перечень мероприятий (обучающие семинары, интернет-семинары, тренинги), в рамках которых предлагается проводить повышение квалификации специалистов различных структур. Вместе с этим, одной из форм государственной поддержки

согласно законопроекту является содействие в проведении обучающих конференций. В связи с многообразием образовательных мероприятий, предлагаем расширить перечень, указанный в части 7 статьи 12 проекта закона.

2. Согласно «ГОСТ Р 56642-2021. Национальный стандарт Российской Федерации. Туристские услуги. Экологический туризм. Общие требования»¹² **экологический туризм** - деятельность, направленная на организацию путешествий в различных формах природного туризма, ориентированная на изучение природы и **культурных достопримечательностей**, бережное отношение к природе и содействие в ее сохранении.

В заключении Комитета Государственной Думы по экологии и охране окружающей среды (далее - Комитет) «На проект федерального закона № 970499-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части развития экологического туризма» (далее – Национальный стандарт) содержится мнение о том, что при определении понятия экологического туризма, необходимо понимать, что такой туризм может быть связан не только с изучением экологических систем и природных процессов, но и с изучением **культурных, этнических** особенностей народов, проживающих на таких территориях. Предлагаем учесть формулировку Национального стандарта и позицию Комитета при определении понятия экологический туризм в проекте закона.

На основании изложенного считаем, что рассмотрение и принятие представленного законопроекта **актуально** и при условии устранения отмеченных проблемных моментов будет иметь **положительные последствия**, направленные на создание в регионе комплексной системы экологического образования и экологического просвещения и, как следствие, повышение уровня экологической культуры населения Пермского края.

Заместитель начальника

Е.А.Селянинова