

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ:
ОПЫТ, ПРОБЛЕМЫ, ПУТИ РЕШЕНИЯ**

**Материалы международной
научно-практической конференции
г. Курск, 6 декабря 2017 г.**



Курск 2017

Рецензенты:

Байбарин А.А., канд. юрид. наук, доцент, заведующий кафедрой уголовного права ФГБОУ ВО «Юго-Западный государственный университет»;

Афанасьев А.Н., канд. юрид. наук, доцент, заведующий кафедрой уголовного права и процесса ФГБОУ ВО «Курский государственный университет»

А 43

Актуальные проблемы экологической безопасности: опыт, проблемы, пути решения: сборник материалов международной научно-практической конференции, 6 декабря 2017 г. / Сост. А.В. Самойлов, М.А. Салихова; Региональный открытый социальный институт. – Курск: РОСИ, 2017. – 158 с.

В сборнике содержатся материалы, посвященные анализу вопросов, касающихся правовых аспектов обеспечения экологической безопасности в Российской Федерации, проблем, существующих в данной сфере, и путей их решения. Приведены точки зрения практических работников, специалистов в области экологического права, а также ученых – юристов и студентов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция».

Статьи, опубликованные в сборнике, размещены в Национальной библиографической базе данных «Российский индекс научного цитирования» (РИНЦ).

Тексты материалов публикуются в авторской редакции.

ISBN 978-5-88995-160-5

© ЧОУ ВО «Региональный открытый социальный институт», 2017

СОДЕРЖАНИЕ

Приветственное слово участникам конференции	5
<i>Барышников В.Н.</i> Актуальные проблемы экологической безопасности: опыт, проблемы, решения	7
<i>Бордюгов Г.Л.</i> Судебно-экологическая экспертиза в расследовании экологических преступлений	15
<i>Воронцова Е.В., Снегирева Д.Е., Снегирева П.Е.</i> Перспективы внедрения раздельного сбора отходов в свете изменений законодательства, определяющих новое регулирование в области обращения с твердыми коммунальными отходами	22
<i>Дендак Г.М.</i> Загрязнение атмосферы: проблемы правоприменительной практики	31
<i>Дендак Г.М.</i> Правовые стимулы и ограничения рекреационной деятельности на особо охраняемых природных территориях	34
<i>Климушин О.Д.</i> Обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения Курской области на современном этапе	38
<i>Коллегаева А.О.</i> Деятельность уполномоченного по правам ребенка при губернаторе Курской области в рамках экологического просвещения детей и подростков в Курской области	45
<i>Мироненко С.Ю.</i> Проблема латентности экологической преступности .	52
<i>Новиков С.Г., Глотова С.Г.</i> Нормативно-законодательная основа экологической безопасности пищевых продуктов	58
<i>Писарева Г.В.</i> Актуальные вопросы организации экологического надзора в условиях реформирования контрольно-надзорной деятельности	64
<i>Подмаркова И.П.</i> Правовое обеспечение экологической безопасности в Донецкой Народной Республике	69
<i>Рязанцева Е.А., Черкашина А.М., Ворона А.А., Астапова А.А.</i> Гражданско-правовая ответственность за вред, создающий угрозу для экологической безопасности	75
<i>Рязанцева Е.А., Черкашина А.М., Халмурадов М.</i> Экологическая безопасность в Российской Федерации: понятие и правовое регулирование	82
<i>Салихова М.А., Гепферт В.В., Дмитриева О.В.</i> Правовая охрана земель сельскохозяйственного назначения как гарантия экологической безопасности.....	89
<i>Салихова М.А., Самойлов А.В., Дмитриев С.Д.</i> Проблемы правового регулирования экологической информации	100

<i>Свеженцева О.Л., Павлов Д.И.</i>	Экологический туризм в России: проблемы и тенденции развития	107
<i>Серегина Г.В.</i>	Проблемы возмещения вреда, причиненного окружающей среде	111
<i>Серегина Г.В.</i>	Проблемы гражданско-правовой ответственности за экологический вред	114
<i>Степанов Ю.В.</i>	Предотвращение преступлений против окружающей естественной среды как приоритетное направление криминально-правовой политики	118
<i>Сумин Е.А., Салихова М.А.</i>	О состоянии и выполнении мероприятий по охране окружающей среды на территории муниципального района Курский район Курской области	126
<i>Фирсов В.В.</i>	Уполномоченный по правам человека в регионе как субъект экологического контроля	132
<i>Черкашина А.М., Самойлов А.В., Осьминкин И.А.</i>	Проблемы правоприменительной практики в сфере охраны окружающей среды по административному законодательству	139
<i>Шварц Н.Е., Мишина В.В.</i>	Влияние факторов окружающей среды на возникновение угревой сыпи у подростков	146
<i>Шершнева Н.М., Салихова М.А.</i>	Отдельные аспекты анализа состояния законодательства в сфере природопользования и охраны окружающей среды	152

Уважаемые участники конференции!

Разрешите поблагодарить вас за интерес, проявленный к Международной научно-практической конференции **«Актуальные проблемы экологической безопасности: опыт, проблемы, пути решения»**.

Как вы знаете, 2017 год объявлен в России годом экологии.

В настоящее время ни для кого не секрет, что среди многочисленных проблем, поставивших под угрозу само существование человечества, главной проблемой является грозящая экологическая катастрофа. Постоянно горят и незаконно вырубается леса, истощаются природные ресурсы, загрязняется вода, вымирают реки и водоёмы, исчезают редкие виды рыбы, гибнут растения и животные, страна задыхается в бытовых отходах, не выработана система их утилизации и переработки и т.д.

Ежегодно в России скапливается порядка 3,5 миллиарда тонн отходов, и только лишь 10% из них перерабатывается. Остальная, большая часть либо сжигается, либо вывозится на специальные полигоны, либо, просто где-то несанкционированно сваливается, что в свою очередь порождает расточительное отношение к сырьевым ресурсам страны.

Недостаточной остаётся работа по ликвидации несанкционированных свалок бытовых отходов. В наши дни экологический кризис принял такие масштабы, что его преодоление одними техническими средствами уже невозможно. Человечеству предстоит создать новую культуру взаимоотношений с природой.

О значимости этой проблемы скажу лишь словами известного учёного Нильса Бора: «Человечество не погибнет от атомного кошмара, оно задохнётся от собственных отходов».

Благополучие настоящих и будущих поколений в значительной степени зависит от того, насколько глубоко человечество осознаёт серьёзность своего воздействия на окружающую среду и насколько оно решительно в своём стремлении сохранить хрупкий экологический баланс, а также сберечь природные богатства планеты.

Конференция является одной из самых представительных, качественных и наиболее содержательных среди мероприятий, посвященных теме экологического образования и экологии в целом.

В современном мире экологическое просвещение становится значимым направлением государственной политики России, обеспечивая переход нашей страны к новой экологически безопасной модели социально-экономического развития. Особая роль в этом важном деле принадлежит образовательным учреждениям, где закладываются основы экологической культуры, бережное отношение к окружающей среде, умение жить в гармонии с собой и со всем миром.

Экологическое образование призвано формировать общественно-экологическое мировоззрение, правовые позиции, комплекс научных знаний, способность воплощать знания в практику, умение сотрудничать друг с другом, поднимать уровень культуры человека и общества в целом.

В.В. Фирсов, Уполномоченный по правам человека в Курской области (e-mail: urch_kursk@mail.ru)

УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РЕГИОНЕ КАК СУБЪЕКТ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ

В статье проводится исследование правового регулирования деятельности Уполномоченного по правам человека в регионе, как субъекта экологического контроля, определяются правовые и организационные проблемы в этой области. Автор статьи предлагает наделить омбудсмена рядом полномочий в сфере экологического контроля, которые, а именно: по собственному желанию, т.е. без наличия заявления от граждан, расследовать случаи нарушения природоохранного законодательства, когда это затрагивает интересы неопределенного круга лиц; оспаривать в судах решения органов власти, нарушающие (или создающие угрозу нарушения) прав граждан; иметь право законодательной инициативы по вопросам охраны окружающей среды в парламенте субъекта РФ.

Ключевые слова: Уполномоченный по правам человека, экологический контроль, гарант законности, правовые и организационные проблемы.

В соответствии с основами государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года стратегической целью в области экологического развития является решение социально-экономических задач, обеспечивающих экологически ориентированный рост экономики, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов для удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, реализации права каждого человека на благоприятную окружающую среду, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности [1].

Планируя природоохранную деятельность, необходимо учитывать большую площадь России, ее богатый природно-ресурсный потенциал, неравномерное расположение по территории сельскохозяйственных угодий, водных и лесных ресурсов, разную индустриальную активность регионов. В таких условиях особое значение приобретает организация природоохранной деятельности в границах отдельно взятого субъекта РФ. Только планомерная работа на местах может стать залогом улучшения экологической ситуации в стране.

В настоящее время в соответствии с федеральным законодательством и законами субъектов, вопросы экологии в регионе находятся в ведении территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (например, управления федеральной службы по надзору в сфере природопользования), а также органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (региональные комитеты, департаменты). Круг полномочий данных органов власти широк. При этом одной из важнейших функций является осуществление госу-

дарственного экологического надзора, который распространяется практически все сферы взаимодействия человека с природной средой.

Статья 47 Конституции Российской Федерации закрепляет право гражданина на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением [2].

В качестве гарантии этого конституционного права в федеральном законодательстве присутствуют нормы об общественном экологическом контроле. В соответствии с Федеральным законом от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» общественный экологический контроль осуществляется общественными объединениями и иными некоммерческими организациями в соответствии с их уставами, а также обычными гражданами [3].

Законодатель отдельно выделил производственный экологический контроль. Он проводится юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, ведущими хозяйственную и иную деятельность на территории субъекта РФ.

Соблюдение природоохранного законодательства на определенной территории контролирует и уполномоченный по правам человека (далее – Уполномоченный), хотя Федеральный закон «Об охране окружающей среды» не упоминает его в качестве субъекта экологического контроля (надзора). Должность Уполномоченного учреждена сегодня во всех субъектах, входящих в состав Российской Федерации.

В июле 2017 года, выступая на Координационном совете российских уполномоченных по правам человека, федеральный омбудсмен Татьяна Москалькова сообщила, что за 2016 год в аппараты региональных омбудсменов поступило 1345 жалоб на нарушения прав граждан в сфере экологии и природопользования. По сравнению с 2015 годом эта цифра увеличилась почти втрое.

Набор полномочий омбудсмена примерно одинаковый во всех субъектах РФ. Он в пределах своей компетенции, установленной законом субъекта РФ об уполномоченном по правам человека, содействует гражданам в реализации и защите их прав и свобод, в том числе и в сфере экологии.

Рассмотрим в качестве примера закон Курской области от 09 марта 2005 года № 16-ЗКО «Об уполномоченном по правам человека в Курской области». В соответствии со статьями 17 и 18 данного закона Уполномоченный:

1) осуществляет прием граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, права которых нарушены на территории Курской области, рассматривает их заявления и обращения по поводу нарушения прав человека и жалобы на действия (бездействие) или решения государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, нарушающие права и свободы человека и гражданина (в рассматриваемом нами случае экологические права);

2) рассматривает жалобы граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства о нарушениях прав человека;

3) оказывает гражданам Российской Федерации, иностранным гражданам и лицам без гражданства бесплатную юридическую помощь по вопросам, вхо-

дящим в его компетенцию;

4) направляет предложения, ходатайства, заключения государственным органам, органам местного самоуправления и их должностным лицам, допускающим нарушения прав человека;

5) вправе обращаться в органы государственной власти и органы местного самоуправления с ходатайством об отмене или внесении изменений в принятые ими нормативные правовые акты, содержащие положения, нарушающие права и свободы человека и гражданина и т.д.

Для осуществления своих полномочий, в том числе по рассмотрению жалобы, принятой к рассмотрению, Уполномоченный имеет право:

1) беспрепятственно посещать органы государственной власти Курской области и органы местного самоуправления (с правом присутствия на заседаниях их коллегиальных органов), а также предприятия, учреждения и организации (независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности), их филиалы и представительства, находящиеся на территории области, за исключением случаев, установленных федеральным законодательством;

2) запрашивать у органов государственной власти области и местного самоуправления, должностных лиц, государственных гражданских служащих Курской области и муниципальных служащих Курской области нормативные правовые акты, сведения, документы и материалы, необходимые для рассмотрения жалобы;

3) получать объяснения у должностных лиц, государственных гражданских служащих Курской области и муниципальных служащих Курской области, исключая судей, по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы;

4) самостоятельно или с привлечением компетентных государственных органов Курской области проверять деятельность должностных лиц, органов исполнительной власти и местного самоуправления области по вопросам, связанным с рассмотрением жалоб граждан;

5) поручать компетентным государственным учреждениям или организациям Курской области проведение экспертных исследований и подготовку соответствующих заключений [4].

Однако наличие этой компетенции и деятельность от имени государства (должность Уполномоченного является государственной должностью субъекта РФ), не делает его лицом, осуществляющим государственный экологический надзор. Как мы уже говорили, закон четко определяет, что эта функция возложена на федеральные и региональные органы исполнительной власти.

Нельзя отнести омбудсмена и к субъектам общественного экологического контроля. Несмотря на то, что Уполномоченный действует в интересах граждан, он является региональным чиновником и наделен более весомыми полномочиями, чем общественные защитники.

К примеру, ходатайства Уполномоченного о предоставлении нормативных правовых актов, сведений, документов, материалов о проведении проверок и экспертных исследований, о привлечении специалистов являются обязательными для всех органов государственной власти и местного самоуправления об-

ласти, должностных лиц.

Говоря о месте регионального омбудсмена в сфере защиты экологических прав граждан, можно заключить, что он является связующим звеном во взаимодействии органов власти и общественности.

С одной стороны, Уполномоченный помогает государственным органам наладить диалог с обществом, с другой – регулирует поток адресованных им жалоб. Дело в том, что немалая часть обращений, поступающих от граждан, не требует проведения каких-либо проверочных мероприятий и принятия решений (необоснованные жалобы или просьбы о разъяснении норм законодательства). Этими вопросами уполномоченный по правам человека, как правило, занимается самостоятельно, не направляя заявление в природоохранные органы. Таким образом, он играет роль своеобразного фильтра, отделяя серьезные обращения от философских писем и разного рода кляуз.

Кроме того, ознакомившись с обращением, омбудсмен проводит по нему определенную работу (запрашивает у гражданина или должностного лица необходимые документы, получает объяснения) и только потом направляет весь собранный материал в орган власти, который уполномочен рассматривать вопрос. Это существенно ускоряет процесс разрешения заявления.

Одновременно Уполномоченный выступает для граждан (заявителей) гарантом законности принимаемых органами власти решений. Например, в случае, когда омбудсмен не согласен с такими решениями, он излагает свою позицию в заключении, которое направляет должностным лицам и которое обязательно для рассмотрения.

В научной и экспертной среде активно обсуждалась идея создания на федеральном и региональном уровнях института уполномоченного по вопросам экологии. Соответствующее предложение даже направлялось партией «Альянс зеленых» в администрацию президента, однако не нашло поддержки в Совете Федерации.

Тем не менее, в 2016 году должность регионального уполномоченного по вопросам экологии была учреждена по собственной инициативе в Ульяновской и Московской областях. До настоящего момента ни в одной из этих областей правовых актов, закрепляющих статус и компетенцию уполномоченных по экологии не принято, пока данные лица являются неким подобием общественных защитников.

Что касается зарубежного опыта, то омбудсмены по экологии действуют во многих странах Европы. Омбудсмен по экологическим вопросам, как независимое учреждение, существует в каждой земле Австрии. Его функции состоят в том, чтобы быть контактным пунктом для граждан по экологическим вопросам, обеспечивать защиту окружающей среды и интересы сбережения природы в административных процедурах, представлять свои мнения по проектам законов и правил, касающихся окружающей среды, а также предоставлять экспертную информацию гражданам и администрации. Омбудсмены наделены процессуальной правоспособностью в административных судах. В большинстве европейских стран омбудсмены по вопросам экологии вправе проводить расследования в ответ на частные жалобы. Кроме того, обычно омбудсмен име-

ет полномочия по инициированию расследования по собственному желанию. Такие расследования обычно относятся к более системным проблемам и могут проводиться в ответ на проблемы, возникающие при концентрации жалоб граждан, или как часть периодической проверки.

Создавать в субъектах РФ уполномоченных в сфере экологии по европейскому образцу представляется нам ненужным. Очевидно, что это не решит все проблемы окружающей среды. В Российской Федерации создано уже слишком много структур и ведомств, поэтому гораздо правильнее обеспечить необходимые правовые и экономические условия для их эффективной работы. В качестве альтернативы эко-омбудсмену можно включить в аппараты уполномоченных по правам человека специалиста в сфере природоохранной деятельности.

На наш взгляд, для успешного решения задач в области экологии, на уровне каждого субъекта РФ должна существовать коммуникационная цепь: граждане → уполномоченный по правам человека → государственный орган.

В настоящее время во всех перечисленных звеньях отмечаются множественные правовые и организационные проблемы, из-за которых невозможно их полноценное взаимодействие.

В системе государственного контроля законодатель долгое время шел по пути увеличения численности надзорных органов в сфере охраны окружающей среды, что закономерно привело к дублированию полномочий и, как следствие, снижению эффективности в деятельности этих органов.

Другая проблема надзора – ориентированность природоохранных ведомств непосредственно на выявление экологических правонарушений, а не на работу по их предупреждению. Объясняется это двумя причинами:

1) существованием в надзорных органах «палочной системы», когда показателем компетентности служащих является выполнение плана по количеству выявленных ими нарушений.

2) желание пополнить бюджет за счет выписанных штрафов.

Также стоит упомянуть, что многие природоохранные инструменты, используемые в мире, в российском государстве либо совсем не развиты, либо развиты недостаточно и требуют серьезной законодательной проработки.

К примеру, в нашей стране отсутствует обязательное страхование рисков загрязнения окружающей среды, закрепленное в экологическом законодательстве многих стран (США, Бельгия, Казахстан, Туркменистан и др.).

Негативно сказалось на состоянии окружающей среды муниципальных образований упразднение Федеральным законом от 24 июня 2008 года № 93-ФЗ муниципального экологического контроля [4].

Что касается общественного экологического контроля, можно сказать, что он в России практически не развит. Являясь негосударственными субъектами экологических правоотношений, граждане и общественные объединения не обладают какими-либо существенными правами в сфере защиты окружающей среды. Они могут лишь сообщать о нарушениях, проводить экологические акции, и всячески привлекать внимание государства к проблемам экологии. Между тем, развитие данного института могло бы оказать государственным органам серьезную поддержку в деле оздоровления экологии.

Некоторые российские ученые предлагают использовать американский опыт по предоставлению гражданам и общественным формированиям права предъявлять судебные иски к государству, чтобы таким образом воздействовать на деятельность природоохранных органов, а также влиять на решение проблем, связанных с развитием экологического законодательства [6].

Считаем, что в условиях продолжающегося формирования системы российского природоохранного законодательства эта мера приведет к затягиванию рассмотрения судебных споров и парализует деятельность судов.

Помимо перечисленных трудностей в системе контрольно-надзорных органов, можно также отметить нежелание природоохранных органов сотрудничать с общественностью и открыто обсуждать проблемы окружающей среды, что объясняется сформированной еще в советскую эпоху привычкой «не выносить сор из избы». Вывод напрашивается сам: менять нужно не только законы, но и образ мышления чиновников и граждан.

Институт уполномоченных по правам человека, как посредников между органами власти и обществом, также не соответствует современным реалиям. Серьезная ограниченность компетенции омбудсмена, делает его в глазах власти скорее рекомендательным органом, нежели контрольным. В связи с этим было бы оправдано наделить его рядом полномочий в сфере экологического контроля, которые есть у зарубежных омбудсменов, а именно:

а) по собственному желанию, т.е. без наличия заявления от граждан, расследовать случаи нарушения природоохранного законодательства, когда это затрагивает интересы неопределенного круга лиц.

б) оспаривать в судах решения органов власти, нарушающие (или создающие угрозу нарушения) прав граждан.

в) иметь право законодательной инициативы по вопросам охраны окружающей среды в парламенте субъекта РФ.

Предоставление омбудсмену перечисленных правомочий поднимет его авторитет в системе экологического контроля. Общественность, в свою очередь, наконец-то, получит в лице уполномоченного серьезный инструмент в борьбе за здоровую окружающую среду и сможет вступить в равный диалог с властью.

Список литературы:

1. Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года: утв. Президентом РФ 30.04.2012 [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/15177> (дата обращения: 16.11.2017 г.).

2. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 04.08.2014. № 9. Ст. 851.

3. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «Об охране окружающей среды» // Российская газета. 2002. № 6.

4. Федеральный закон от 18.07.2011 № 242-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Российская газета. 2011. № 160.

5. Закон Курской области от 09.03.2005 № 16-ЗКО (ред. от 26.09.2017) «Об Уполномоченном по правам человека в Курской области» (принят Курской областной Думой 24.02.2005) // Курская правда. 2005. № 56-60.

6. Бринчук М.М., Бортник И.Ю. Экологический контроль: понятие, виды, место в правовом механизме, проблемы [Электронный ресурс]. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/4-1-ekologicheskiy-kontrol-ponyatie-vidy-mesto-v-pravovom-mehanizme-problemy> (дата обращения: 17.11.2017 г.).

V.V. Firsov, the Commissioner for human rights in Kursk region (e-mail: upch_kursk@mail.ru)

THE COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS IN THE REGION AS A SUBJECT OF ENVIRONMENTAL MONITORING

The article presents a study of the legal regulation of the activities of the Commissioner for human rights in the region, as a subject of environmental control, defines the legal and organizational problems in this area. The author proposes to give the Ombudsman a number of powers in the field of environmental control, which, namely, on their own, i.e. without the presence of statements from citizens, investigate cases of violations of environmental legislation, when it affects the interests of an indefinite circle of persons; to challenge in courts the decisions of authorities infringing (or threatening to violate) the rights of citizens; have the right of legislative initiative on issues of environmental protection in the Parliament of the Russian Federation.

Key words: *Commissioner for human rights, environmental control, the guarantor of legality, legal and organizational problems.*