



**ЦЕНТР  
АМУРСКИЙ  
ТИГР**



**ФГБВОУ ВО  
«АКАДЕМИЯ ГРАЖДАНСКОЙ ЗАЩИТЫ МЧС РОССИИ»**

**Кафедра гражданско-правовых дисциплин**

**ФГАОУ ВО  
«МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ИНСТИТУТ МЕЖДУНАРОДНЫХ  
ОТНОШЕНИЙ (УНИВЕРСИТЕТ) МИД РОССИИ»**

**Кафедра международных комплексных проблем природопользования и экологии**

**АНО  
«ЦЕНТР ПО ИЗУЧЕНИЮ И СОХРАНЕНИЮ ПОПУЛЯЦИИ АМУРСКОГО  
ТИГРА»**

**Сборник трудов  
Международной научно-практической конференции**

# **ГЛОБАЛЬНАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ: АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВА И ПРАКТИКИ**

**Москва, 16 февраля 2018 г.**

**Том 1**

**Химки  
АГЗ МЧС России  
2018**

УДК 349.6  
ББК 66.4  
М 79

### Научные редакторы:

Мухлынина М.М., кандидат юридических наук, заведующий кафедрой гражданско-правовых дисциплин АГЗ МЧС России,

Никифоров А.И., кандидат сельскохозяйственных наук, доцент, доцент кафедры международных комплексных проблем природопользования и экологии МГИМО МИД России,

Арамилев С.В., кандидат биологических наук, генеральный директор Центра Амурский тигр,

Салтыкова М.В., кандидат педагогических наук, научный сотрудник НИЦ АГЗ МЧС России,

Шарифуллина Л.Р., кандидат химических наук, заведующий кафедрой химии и материаловедения АГЗ МЧС России.

**Глобальная экологическая безопасность: актуальные проблемы права и практики:** сборник трудов Международной научно-практической конференции 16 февраля 2018 года / под ред. М.М. Мухлыниной, А.И. Никифорова, С.В. Араμιлева, М.В. Салтыковой, Л.Р. Шарифуллиной – Химки: ФГБВОУ ВО АГЗ МЧС России, 2018. – Том 1. – 262 с.

ISBN 978-5-91544-024-0

В сборнике представлены материалы Международной научно-практической конференции «Глобальная экологическая безопасность: актуальные проблемы права и практики». Конференция подготовлена и проведена Академией гражданской защиты МЧС России, МГИМО МИД РФ и АНО «Центр Амурский тигр» 16 февраля 2018 года. Содержание статей, объединенных в тематические разделы, охватывает широкий круг проблем.

Том 1: пленарные доклады и выступления; 1) актуальные проблемы национального и международного экологического законодательства; 2) пути обеспечения экологической безопасности населения при чрезвычайных ситуациях;

Том 2: 3) правовые аспекты техносферной безопасности; 4) правовые аспекты продовольственной безопасности; 5) военные конфликты и экология: глобальные проблемы современности; 6) международная практика организации и функционирования специализированных национальных органов пресечения экологических правонарушений; 7) цели устойчивого развития ООН и возможности студенческих научных обществ.

Сборник содержит статьи, написанные в рамках темы ФНИ государственных академий наук на 2013-2020 гг. и при поддержке Российского фонда фундаментальных исследований.

Сборник предназначен научным работникам, преподавателям вузов, аспирантам, магистрантам, студентам, а также широкому кругу читателей, интересующихся проблемами глобальной экологической безопасности.

Все права сохранены. Никакая часть данного издания не может быть воспроизведена, сохранена в любой информационной системе, изменена или переведена в другой вид любыми средствами: электронными, механическими, фотокопировальными, записывающими или иными другими без разрешения издателя.

© Академия гражданской защиты МЧС России, 2018

## СОДЕРЖАНИЕ

ПАНЧЕНКОВ В.В. Приветственное слово.....	7
--	---

### ПЛЕНАРНЫЕ ДОКЛАДЫ И ВЫСТУПЛЕНИЯ

АРАМИЛЕВ С.В. Основы эффективной системы охраны объектов животного мира в ареале амурского тигра.....	9
ВИНОГРАДОВА Е.В. Конституционные основы распространения универсальной юрисдикции на деяния, посягающие на экологическую безопасность.....	14
МОРОЗОВА О.А. Роль ОБСЕ в обеспечении глобальной экологической безопасности.....	20
КОЧУРОВ Б.И., ИВАШКИНА И.В., ФОМИНА Н.В., ЛУГОВСКОЙ А.М., ЛОБКОВСКАЯ Л.Г. Экологическая ситуация и эколого-экономическое и ноосферное развитие регионов и городов России.....	25
ТИМЧЕНКО А.С. Безопасность использования атомной энергии в разрезе обращения с радиоактивными отходами и отработавшим ядерным топливом.....	32
РЯЗАНОВА Н.Е. Международная экологическая повестка дня: деятельность ООН для глобальной экологической безопасности.....	38
МУХЛЫНИНА М.М. Правовое регулирование обеспечения экологической безопасности России при чрезвычайных ситуациях.....	44

### ЧАСТЬ 1

#### АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ НАЦИОНАЛЬНОГО И МЕЖДУНАРОДНОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

БОГОЛЮБОВ С.А. Правовое обеспечение безопасности через преодоление соперничества экономики и экологии.....	52
БАЕВА Ю.И., ЧЕРНЫХ Н.А. Актуальные проблемы проведения судебно-экологических исследований в России.....	58
ГОЛОСКОКОВ Л.В., ИЛЬИНА И.Ю. Отдельные вопросы международно-правового и внутрироссийского регулирования глобальных экологических проблем.....	65
НАМЧУК А.В. К вопросу о механизмах финансового обеспечения	

экологической безопасности в Российской Федерации.....	72
ВЕДЫШЕВА Н.О. Правовое обеспечение безопасности деятельности предприятий топливно-энергетического комплекса через призму государственного земельного надзора.....	77
ЗАРАПИНА Л.В. Ответственность перевозчиков за эксплуатацию транспортных средств, не отвечающих нормам экологической безопасности.....	84
МУХЛЫНИНА М.М. К вопросу о конституционных основах охраны окружающей среды в современный период в Российской Федерации.....	89
КАКИТЕЛАШВИЛИ М.М. Мониторинг законодательства в сфере охоты и сохранения охотничьих ресурсов в Крыму.....	95
САМОЙЛОВА Ю.Б. Отдельные уголовно-правовые аспекты борьбы с посягательствами на редкие и находящиеся под угрозой исчезновения водные биоресурсы.....	102
СОЛОВЬЕВА Н.В. К вопросу об обеспечении экологической безопасности на территории Российского государства.....	107
ФЕДОТОВ С.Б. Человеческое общество и научно-правовая проблема определения статуса животных.....	113
ФИЦАЙ Д.А. Роль экологического правосознания в обеспечении экологических прав граждан.....	120
СПИРИДОНОВ Д.В. Особенности применения внутридоговорной ответственности в сфере недропользования.....	125
ЗИНОВЬЕВА О.А. Актуальные проблемы правового регулирования обеспечения экологической безопасности при обращении с отходами производства и потребления.....	131
МУХЛЫНИН Д.Н. Утилизация отходов: актуальные вопросы правового регулирования.....	140
МЕЩАНГИНА Е.И. Образование в контексте устойчивого развития как приоритетное направление гармонизации взаимоотношений человека и природы: историко-правовой аспект.....	146
БУШМЕЛЕВА-МАРКОВСКАЯ А.С., МУХЛЫНИНА М.М. Соотношение экологических и социальных прав человека.....	152
ВИНОГРАДОВА С.А., НАМЧУК А.В. Становление экологической парламентской партии Германии.....	158
АЛАВЕРДЯН Н. Ответственность (муниципальная ответственность) органов местного самоуправления и их должностных лиц в области охраны окружающей	

среды в рамках действующего законодательства Республики Армения.....	163
АМАНТАШЕВА А.Т., АЛИЕВ Р.А. Защита прав человека от негативного воздействия экологических факторов на примере практики Европейского Суда...	170
ВЕРБА О.С., ВИНОГРАДОВА Е.В. Особенности привлечения к уголовной ответственности за совершение экологических преступлений.....	177
МАКАРОВ А.А., МУХЛЫНИНА М.М. К вопросу о правовом регулировании ответственности за жесткое обращение с животными.....	182
МАКСИМОВ Н.В. Особенности осмотра места происшествия при расследовании незаконной рубки лесных насаждений.....	186
СИДОРОВ А.К., КУПИРОВА Ч.Ш. Мусорные полигоны – экологическая проблема современности.....	190
ЛАРИНА О.О., МУХЛЫНИНА М.М. Проблемы реабилитации зон экологического неблагополучия: правовые аспекты.....	196
МИХАЙЛОВ М.В., ШЕСТАЕВ А.А. Некоторые аспекты установления курортного сбора в Российской Федерации.....	202
ПОЛЕТАЕВА И.А., МУХЛЫНИНА М.М. История возникновения и развития экологического законодательства.....	208
ЖЕЛОБАЕВА Т.В., УЛЬЯНОВА Т.Б. Правовые меры охраны атмосферного воздуха от загрязнения.....	212
ТИУНОВА Д.О. Причины экологических преступлений и состояния экологической преступности в Российской Федерации.....	218

## **ЧАСТЬ 2**

### **ПУТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НАСЕЛЕНИЯ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ**

ШПАКОВСКИЙ Ю.Г. Организационно-правовые проблемы обеспечения экологической безопасности объектов топливно-энергетического комплекса в условиях чрезвычайных ситуаций.....	227
БЛИЗНЕЦКАЯ Е.А. Истоки и процесс формирования стратегий ООН на примере стратегии ООН по уменьшению опасности стихийных бедствий.....	236
ВЕДЫШЕВА О.Н. Международно-правовые основы сотрудничества МЧС России в рамках Арктической стратегии охраны окружающей среды.....	244

УЛЬЯНОВА Т.Б. Проблемы правового регулирования режима территории экологического бедствия при ликвидации чрезвычайных ситуаций на особо охраняемых территориях.....	251
РЫБАКОВ А.В., СУЛИМА Т.Г. Проблемы прогнозирования чрезвычайных ситуаций, обусловленных глобальными климатическими изменениями.....	255

## Приветственное слово

Уважаемые участники конференции!

В соответствии с решением Президента Российской Федерации 2017 год был объявлен Годом экологии.

Всего в России в мероприятиях Года экологии приняли участие более 20 миллионов человек, в том числе и сотрудники МЧС России.

Благодаря активной пропаганде мероприятий Года экологии удалось привлечь внимание общества к проблемам охраны окружающей среды, сохранения природы в России. Государство, бизнес, общественные организации, простые люди объединили свои усилия и начали планомерную, рассчитанную на долгие годы работу по наведению порядка на нашей родной земле.

Благодаря Году экологии в стране продолжилось активное внедрение на производствах наилучших доступных технологий, ориентированных на экологичность и ресурсосбережение. В регионах начата рекультивация крупных мусорных свалок, продолжается работа по очистке Арктики.

В целях дальнейшего развития этой работы в МЧС России 2018 год объявлен Годом культуры безопасности. Цель этого решения – обеспечить безопасность жизнедеятельности не только человека, но и среды его обитания, тем самым улучшить состояние экологической безопасности в стране.

Проблема правового обеспечения экологической безопасности является важной и весьма актуальной. Она неотделима от проблем обеспечения национальной безопасности.

В соответствии со Стратегией экологической безопасности Российской Федерации до 2025 года, утвержденной Указом Президента №176 19 апреля 2017 года, Российская Федерация направляет свои усилия на следующие приоритетные направления:

совершенствование законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования;

минимизация рисков возникновения аварий на опасных производственных объектах и чрезвычайных ситуаций техногенного характера;

повышение технического потенциала и оснащенности сил МЧС России, участвующих в мероприятиях по предотвращению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

ликвидация негативных последствий воздействия антропогенных факторов на окружающую среду, а также реабилитация территорий и акваторий, загрязненных в

результате хозяйственной и иной деятельности;

развитие системы экологического образования и просвещения, повышение квалификации кадров в области обеспечения экологической безопасности;

углубление международного сотрудничества в области охраны окружающей среды и природопользования с учетом защиты национальных интересов и др.

Центральным направлением этой деятельности является защита населения и территорий от аварий и катастроф природного и техногенного характера.

Академия как часть системы МЧС России видит свою задачу в подготовке высококвалифицированных специалистов и проведении научных исследований в области защиты населения и территорий.

Именно поэтому на нашей Конференции мы обменяемся научными знаниями, обсудим актуальные вопросы в сфере экологии, продолжим поиск в решении задач обеспечения экологической безопасности, в том числе силами МЧС России.

В рамках работы секций будут рассмотрены вопросы, связанные с энергетической, промышленной, радиационной, продовольственной безопасностью, которые нельзя отделить от экологической.

Итогом Конференции должны стать выработанные Рекомендации.

Отдельно хочется поблагодарить соорганизаторов конференции – Московский государственный институт международных отношений (кафедру международных комплексных проблем природопользования и экологии) и Центр Амурский тигр, созданный в 2013 году по инициативе Президента Российской Федерации.

Выражаю надежду, что Конференция станет хорошим заделом для формулирования и решения актуальных и проблемных вопросов укрепления глобальной экологической безопасности.

От всей души желаю всем участникам успешной работы, интересного общения, плодотворных дискуссий.

**Начальник Академии гражданской защиты МЧС России**  
**генерал-майор**  
**В.В. Панченков**



## ПЛЕНАРНЫЕ ДОКЛАДЫ И ВЫСТУПЛЕНИЯ

УДК 574

### ОСНОВЫ ЭФФЕКТИВНОЙ СИСТЕМЫ ОХРАНЫ ОБЪЕКТОВ ЖИВОТНОГО МИРА В АРЕАЛЕ АМУРСКОГО ТИГРА

**Арамилев С. В.,**  
кандидат биологических наук,  
генеральный директор,  
Центр Амурский тигр,  
E-mail: s.aramilev@yandex.ru

**Аннотация:** проблемы формирования и реализации организационно-правового механизма природоохранной деятельности в ареале амурского тигра и пути их решения. Рассматриваются вопросы реализации «Стратегии сохранения амурского тигра в Российской Федерации». Освещается процесс реформирования департамента охотничьего надзора Приморского края в целях улучшения деятельности инспекторов по охране объектов животного мира Приморского края и группы по разрешению конфликтных ситуаций между тигром и человеком.

**Ключевые слова:** амурский тигр; ареал обитания; природоохранная деятельность; конфликт интересов; департамент охотничьего надзора.

### FOUNDATIONS OF EFFECTIVE SYSTEM OF PROTECTION OF WILDLIFE IN AMUR TIGER HABITATS

**Aramilev S. V.,**  
Ph.D (Biological Sc.),  
General Director,  
Amur Tiger Centre,  
E-mail: s.aramilev@yandex.ru

**Annotation:** problems of formation and realization of organizational and legal mechanism of nature protection activity in the Amur tiger habitat and ways of their solution. The questions of realization of the "Strategy of Amur tiger conservation in the Russian Federation" are considered. The article highlights the process of reforming the Department of hunting

supervision of Primorsky Krai in order to improve the activities of inspectors for the protection of wildlife of Primorsky Krai and the group for the resolution of conflict situations between the tiger and the man.

**Key words:** Amur tiger; habitat range; nature protection activity; conflict of interest; Department of Hunting Supervision.

С начала 90-ых XX века своя особая концепция охраны крупных млекопитающих сформировалась на юге Дальнего Востока России, по своей сути она не является чем-то новым, в той или иной степени она повторяет подход советского времени к использованию и охране объектов животного мира. Вектор ее направленности был определен совместными усилиями государственных и общественных природоохранных организаций. Несмотря на то, что усилия были направлены на охрану одного подвида животного – амурского тигра, ее действия распространялись и на виды его жертв, преимущественно копытных животных, а также на его местообитания. Таким образом, по сути сформировался комплексный подход к охране уникальной природы юга Дальнего Востока индикатором которой является состояние популяции амурского тигра<sup>1</sup>. Концепция содержит три основные составляющие.

Первая – это создание системы особо охраняемых природных территорий (далее – ООПТ) в ареале амурского тигра. К настоящему моменту данная система уже практически сформирована. В условиях промышленного развития региона, площадь ООПТ различного уровня в ареале тигра не будет превышать 30% от всего ареала [1].

Вторая – это формирование системы ответственного охотопользования на оставшихся 70% ареала, толерантного по отношению к амурскому тигру, формирующего высокий уровень численность копытных животных, основы существования человека и тигра. Наиболее сложный процесс, связанный с тем, что практически все охотопользователи – это негосударственные организации, деятельность которых может быть выстроена только благодаря грамотным нормативно-правовым актам, определяющим правила игры, при эффективно действующей контрольно-надзорной государственной службе [2].

Третья составляющая – построение эффективной системы разрешения конфликтных ситуаций между крупными хищниками и человеком, основывающейся на действии специализированных оперативных групп, соответствующе экипированным, чтобы разрешить ситуацию, вплоть до изъятия из природы хищника и помещения его в условия, обеспечивающие в последующем реабилитацию. Только при оперативном

предотвращении конфликтов и возмещении нанесенного ущерба, сложатся благоприятные условия для повышения уровня терпимости к амурскому тигру.

Базовый документ, развивающий данную концепцию по отношению к амурскому тигру, – Стратегия сохранения амурского тигра в редакции от 2010 года [3]. Несмотря на имеющийся План действий к этой Стратегии, все же в данных документах содержатся только векторы для развития, а не конкретные меры с указанием поэтапных шагов. Стоит учитывать, что План действий – декларативный документ, который утверждён рабочей группой специалистов, что связано с невозможностью на тот момент достигнуть межотраслевого согласования, особенно между силовыми ведомствами.

Приоритетным направлением в деятельности Центра Амурский тигр является построение эффективной системы охраны объектов животного мира. В качестве модели был определен специальный уполномоченный орган при Администрации Приморского края – департамент охотничьего надзора. Исходя из общей концепции, можно предположить предполагалось, что в составе департамента и подведомственному ему учреждения, в данном случае КГБУ «Дирекция по охране объектов животного мира и ООПТ», будут находиться: антибраконьерские оперативные группы; штат специалистов для работы с охотопользователями; инспектора по охране региональных ООПТ; штат юристов для ведения административной практики и сопровождения уголовных дел; реабилитационный центр для животных; хозяйственный отдел для поддержания технического обеспечения; центр экспертиз и исследований; пресс-служба; штат специалистов по ведению Красной книги; группы по разрешению конфликтных ситуаций с хищными животными; центр учёта и мониторинга; специальная оперативная группа для проверки работы службы охотничьего надзора на местах.

Активное построение службы охотничьего надзора в соответствии с современными реалиями в Приморском крае активно началось в 2012 году, именно тогда инспектора нормативно-правовыми актами были разделена на две неравные части. Большая часть инспекторов, осуществляющих охрану, работающих непосредственно с охотниками и браконьерами, образовали так называемые мобильные оперативные группы. А другая часть инспекторов, стала больше выполнять охотоведческие функции: контроль учета животных, мероприятия по повышению их численности, повышения уровня сознания охотника, активно работать с охотопользователями, при этом оставляя за собой функции охраны.

Увеличение уровня технической оснащённости мобильных оперативных групп с одновременным позиционированием службы охотничьего надзора, как одной из силовых структур государства на одном уровне с полицией и армией, ускорило создание данной

системы контроля использования и охраны охотничьих ресурсов. Успешный опыт их применение был отмечен и, согласно Поручениям Президента России ПР-2374, п.3 от 08.12.2016 года, рекомендован к использованию на всей территории России. Тем не менее существуют пока не реализованные направления. Так, до сих пор не выстроен график движения оперативных групп, из-за чего отдельно взятые административные районы в течение года патрулируется не более одного раза в год, а другие испытывают избыток присутствия. Идеальным является одномоментное присутствие в каждом административном районе по одной группе.

Претворению в жизнь графика патрулирования мешают и объективные причины. Использование «баз» охотопользователей или иных лиц, вовлеченных в ведение охотничьего хозяйства, противозаконно. До недавнего момента в ареале тигра не было инфраструктуры, которую можно было бы использовать для целей увеличения продолжительности рейдов и повышения их эффективности. На данный момент на территории Приморского края по инициативе и на средства Центра Амурский тигр и его партнёров создана сеть научно-природоохранных станций (далее – НПС) – инфраструктурных объектов, которые позволяют автономно размещать 4-5 инспекторов охотнадзора или иных специалистов. Научно-природоохранные станции равномерно покрывают ареал тигра и находятся на удалении друг от друга не более чем 200 км. Данная сеть НПС позволяет не только в разы повысить эффективность, но и убрать необходимость в использовании инфраструктуры, принадлежащей охотопользователям, а равно частным лицам и негосударственным организациям.

С учетом противодействие браконьеров в ответ на повышение эффективности целесообразно, как минимум, каждый пятый рейд проводить с сотрудниками Росгвардии.

Камнем преткновения является и оценка деятельности данных групп. Количественные показатели оставления протоколов, изъятие незаконных орудий охоты и охотничий продукции должны быть дополнены показателями профилактической работы, а именно количеством рейдов с оценкой их сложности и качества с использованием приборов объективного контроля: треккеров, приборов определения местонахождения и видеорегистраторов. При этом основные и профилактические показатели должны быть уравнены для недопущения возникновения «палочной» системы со всеми негативными последствиями.

Сейчас нет отлаженной системы обеспечения работоспособности техники, используемой оперативными группами. Из-за отсутствия резерва техники и ремонтной базы оперативные группы зачастую выключаются из работы на длительный срок до момента устранения неисправности автомобиля.

Не менее важным является работа инспекторов охотнадзора с охотопользователями. При правильной организации работы в ареале тигра можно подготовить до 400 квалифицированных производственных охотничьих инспекторов, которые по своей эффективности могут даже превосходить результативность оперативных групп. Инспектора в районах должны побуждать охотопользователей и местные администрации и сами принимать активное участие в создании Кружков юных охотников. Важным является выделение на территории охотопользователей зон охраны охотничьих ресурсов и соблюдения их режима. По своей сути данные зоны – это ООПТ. При правильном их выделении в прилегающих охотничьих хозяйствах можно повышать их активность путём укрупнения.

Группы по разрешению конфликтных ситуаций между тигром и человеком, в составе специально уполномоченных государственных структур Приморского и Хабаровского краев, активно действуют с 2012 года при поддержке Всемирного фонда дикой природы и Центра Амурский тигр. Эффективность их работы достаточно высокая, что связано не только с улучшением их технического обеспечения, но и регулярной разнопрофильной подготовкой их сотрудников. Тем не менее им не достаёт оперативности реагирования на случающиеся конфликтные ситуации, результатом чего становятся или погибшие тигры, или снижение толерантности местного населения по отношению к амурскому тигру. Для решения данной проблемы необходимо комплектование группы по принципу компактного проживания её членов и хранения всего оборудования в одном месте, при этом доступ к нему не должен быть зависим от одного человека. Необходимо развивать телефон «горячей линии» для обеспечения его круглосуточной работы. Одновременно с этим необходим подведомственный центр реабилитации и подготовки к реинтродукции животных, в том числе амурского тигра. Возмещение ущерба гражданам за счёт системы страхования, за исключением ущерба непосредственно здоровью человека, который может быть в денежном эквиваленте, должно быть безусловным.

Обеспечение неотвратимости наказания, как и мониторинг особо опасных заболеваний, не может быть без наличия центра вскрытий и проведения экспертиз. Наличие в штате эксперта позволит обеспечить доказательную базу по всем материалам, передаваемым на возбуждение по ст. 258 или 258.1 УК РФ, как и по административным делам. В обязательном порядке при данном центре необходимо круглогодичное хранилище вещественных доказательств, так как по многим уголовным делам ход расследования затягивается более чем на два года. Заполненный объём существующего хранилища на территории Приморского края уже составляет около 15 тонн.

## Литература

1. Фоменко П.В., Арамилев С.В., Первушина Н.В. Оценка ситуации с браконьерской охотой на тигра и меры по её снижению. Амурский тигр в Северо-Восточной Азии: проблемы сохранения в XXI веке. // Международная научно-практическая конференция, Владивосток, Дальнаука. 2010. – С. 279-283.
2. Арамилев С.В., Фоменко П.В., Дарман Ю.А, Роль охотничьих хозяйств вповышении численности копытных животных и сохранении амурского тигра (Программа увеличения численности копытных животных). Амурский тигр в Северо-Восточной Азии: проблемы сохранения в XXI веке. // Международная научно-практическая конференция, Владивосток, Дальнаука. 2010. – С. 279-283.
3. Распоряжение Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 02.07.2010 № 25-р. «Стратегия сохранения амурского тигра в Российской Федерации». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70190228/> (дата обращения: 12.02.2018).

УДК 349.6

### КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ РАСПРОСТРАНЕНИЯ УНИВЕРСАЛЬНОЙ ЮРИСДИКЦИИ НА ДЕЯНИЯ, ПОСЯГАЮЩИЕ НА ЭКОЛОГИЧЕСКУЮ БЕЗОПАСНОСТЬ

**Виноградова Е. В.,**

доктор юридических наук, профессор,  
Институт государства и права Российской академии наук,  
профессор кафедры судебной власти,  
правоохранительной и правозащитной деятельности,  
юридический институт,  
Российский университет дружбы народов,  
E-mail: [evsfrf@gmail.com](mailto:evsfrf@gmail.com)

**Аннотация:** статья посвящена обоснованию возможности распространения универсальной юрисдикции на деяния, посягающие на экологическую безопасность. Имеющаяся неопределенность в вопросах иерархии национальной и наднациональной юрисдикции в вопросах уголовной ответственности, предопределяет существование

большого количества проблем для деяний, посягающих на экологическую безопасность, учитывая их трансграничный характер. Поэтому данное исследование видится значимым и актуальным.

**Ключевые слова:** экологическая безопасность; Международный уголовный суд; универсальная юрисдикция; экологическое преступление; природопользование.

## **THE CONSTITUTIONAL BASIS FOR UNIVERSAL JURISDICTION FOR ACTS THAT INFRINGE ON ENVIRONMENTAL SAFETY**

**Vinogradova E. V.,**  
Doctor of Juridical Science, Professor,  
Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences,  
Professor of the Judicial Power Department,  
Law Enforcement and Human Rights Activities,  
Law Institute,  
The Peoples' Friendship University of Russia  
(RUDN University),  
E-mail: evsfrf@gmail.com

**Annotation:** the article is devoted to the justification of the possibility of extending universal jurisdiction to acts that encroach on environmental safety. The existing uncertainty in the hierarchy of national and supranational jurisdiction for crimes predetermines the existence of a large number of problems for acts that encroach on environmental safety, given their transboundary nature. That's why this exploration is seen as relevant and actual.

**Key words:** environmental Safety; The International Criminal Court; universal jurisdiction; environmental crime; nature management.

Российская Федерация, гарантируя в статьях 17 и 42 Конституции Российской Федерации [1] право на благоприятную окружающую среду, тем самым взяла на себя обязательства по признанию, соблюдению и недопущению нарушений экологических прав личности, общества и государства.

Влияние принципов и норм международного уголовного права на внутригосударственное законодательство предусмотрено Конституцией Российской Федерации, устанавливающей в части 4 статьи 15, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, являются составной частью ее правовой системы.

В настоящее время международные стандарты производства уголовных дел и нормы международного уголовного права приобретают значительную роль. Система

таких норм может посредством объединения усилий всего международного сообщества обеспечить безопасность, а также создать условия неотвратимости преследования некоторых, в том числе экологических преступлений. Однако специфика деятельности международной уголовной юстиции такова, что любой международный институт действует в рамках тех или иных национальных порядков производства по уголовным делам. В целях установления пределов соотношения национального и международного в регулировании порядка производства по уголовным делам необходимо обеспечить комплексный подход, для обеспечения соответствия подходам, доктрине и практике уголовного права.

Вопросы соотношения и взаимосвязи в национальных системах относятся к числу дискуссионных. Модели соотношения актов национального и наднационального права имеют различия с точки зрения их юридического статуса в национальном праве. Учитывая отсутствие регулирования этого соотношения с наднациональными нормами, необходимо обоснование установления значения общепризнанных положений международного права в национальные правовые акты.

Исследователи выделяют два основных подхода. Первый концептуально основан на признании подчинения норм международного права, инкорпорированных в российское право, приоритету Конституции РФ и предполагает возможность их применения только в случае отсутствия противоречия конституционным предписаниям. Второй подход требует учета особого значения международного права в сфере прав и свобод человека, и обосновывает превосходство над национальными институтами.

Отсутствие «иерархической» взаимосвязи актов национального и наднационального права наблюдается в концепции Конституционного Суда РФ. В соответствии с этой концепцией, международно-правовые подходы используются для целей обоснования, усиления собственных позиций, или в качестве ведущего правового основания разрешения дела. При этом предлагается их совместное применение при осуществлении функций контроля конституционности национальной правовой практики.

Объединить национальную и международную системы уголовной юстиции возможно на сегодняшний день только в плоскости решения вопросов, которые касаются международной безопасности, где и существуют точки соприкосновения между национальным и международным уголовным правом.

Заинтересованность многих государств состоянием природы привело в 70-е годы прошлого века к пониманию необходимости активизации совместных усилий направленных на решение экологических проблем.



В рамках работы первой международной конференции, которая состоялась в Стокгольме в 1972 году была озвучена озабоченность состоянием природы. В итоговых документах были предложены стратегические принципы, определяющие дальнейшие отношения государств-участников к экологическим проблемам.

Развитие положений Стокгольмской декларации нашло отражение в многочисленных решениях.

Среди наиболее значимых, можно упомянуть, состоявшуюся в Рио-де-Жанейро 3–14 июня 1992 г. Конференцию ООН, на которой принята Декларация по окружающей среде и развитию, она провозгласила концепцию устойчивого развития, при котором удовлетворяются потребности настоящего времени, но не ставится под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои потребности. На 37-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН 28 октября 1982 г. принята Всемирная хартия природы. С 26 августа по 4 сентября 2002 г. в г. Йоханнесбурге (Южная Африка) проходила Всемирная встреча на высшем уровне по устойчивому развитию. В Рио-де-Жанейро (Бразилия) 20–22 июня 2012 г. состоялась Конференция Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию.

Такое продуктивное межгосударственное сотрудничество, привело к разработке механизмов решения экологических проблем.

Интерес к созданию универсальных моделей правового регулирования экологичного природопользования, в определенной степени связано с необходимостью исследования вопросов уголовной ответственности за совершение экологических преступлений.

Говоря об усилиях, направленных на институализацию возможности привлечения лиц, обвиняемых в посягательстве на природную среду к международной уголовной ответственности следует обратить внимание на то, что в Резолюции 1991 г. Генеральной Ассамблеи ООН отмечалось, что экологическая преступность несет в себе угрозу стабильности, а также безопасности окружающей среды.

На IX Конгрессе ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями прозвучало предложение по созданию международного трибунала для судебного преследования и разбирательства по делам о транснациональных экологических преступлениях, учреждения центрального органа для сбора, анализа и распространения соответствующей информации, а также координации всех соответствующих технических оперативных мероприятий посредством какого-либо согласованного канала, например Организации Объединенных Наций. Однако, было озвучено мнение, что отсутствует единство в понимании содержания основных понятий,

необходимых для квалификации международных экологических преступлений, без чего создание такого трибунала невозможно.

Распространение компетенции Европейского Союза на уголовно-правовую сферу привело к принятию Европейским Парламентом и Советом Европейского Союза Директивы 2008/99/ЕС от 19 ноября 2008 г. «Об уголовно-правовой охране окружающей среды». Вместе с тем, следует отметить, что компетенция ЕС в области уголовного права небесспорна. Так, профессор Р. Хефендел считает, что европейское уголовное право из-за отсутствия компетенции у ЕС на издание уголовно-правовых норм не является ни наднациональной Особенной частью материального права, ни соответствующей Общей частью.

Международный уголовный Суд, учрежденный Дипломатической конференцией полномочных представителей под эгидой ООН [1], как постоянный орган, обладающий юрисдикцией в отношении лиц, ответственных за преступления, вызывающие озабоченность международного сообщества, не рассматривает вопросы международной уголовной ответственности за преступления, связанные с загрязнением природной среды, так как они не вошли в юрисдикцию этого Суда.

Теоретической проблемой, не позволяющей распространить юрисдикцию международных судебных органов уголовной юстиции является создание универсального понятийного аппарата для международных экологических преступлений, отсутствие единства мнения в этом вопросе не позволило включить в Кодекс преступлений против мира и безопасности человечества экологические преступления. При том, что первый вариант Кодекса 1991 г. содержал 12 составов международных преступлений, в том числе «преднамеренный и серьезный ущерб окружающей природой среде».

Кроме того, следует напомнить, что распространить юрисдикцию Международного уголовного суда на преступления, посягающие на экологическую безопасность, для Российской Федерации после 16 ноября 2016 г. не представляется возможным. Подписав 13 октября 2000 г. Римский статут Россия сотрудничала с МУС и участвовала в его работе в качестве наблюдателя, однако Российская Федерация не ратифицировала и не стала участником Римского статута Международного уголовного суда.

Поэтому, международному сообществу, вероятно следует вернуться к рассмотрению вопроса о создании международного специализированного суда, устанавливающего ответственность за преступные посягательства на природную среду, посягающие на международную экологическую безопасность

Вместе с тем, очевидно, что потребность в нормах, предусматривающих международную уголовную ответственность за преступления против природной среды, обоснована тем, что эти деяния, имеют трансграничный характер. Любое негативное

воздействие на природный объект приводит к изменению всей экологической системы, подобное преступление затрагивает интересы не только отдельного государства, поэтому создают опасность, предопределяющую необходимость рассмотрения вопроса универсальной юрисдикции для привлечения к ответственности лиц, причастных к совершению экологических преступлений.

Учитывая, что международное право является наднациональным, необходимость решения вопросов привлечения к ответственности лиц, обвиняемых в совершении экологических преступлений, посягающих не только на экологическую безопасность одной страны, но и создающих угрозу международной экологической безопасности, очевидна, что предопределяет решение вопроса о допустимости вмешательства в национальную юрисдикцию, предусмотрев для преступлений этого вида универсальную юрисдикцию.

### Литература

1. 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) // СЗ РФ. – 2014. – № 31. – С. 4398.
2. Конвенции о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду от 18 мая 1977 г. // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып.34. М.,1980. С. 423
3. Виноградова Е.В. Преступления против экологической безопасности: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук / Ставрополь, 2001. С. 25
4. EcologicalBulletin. 1977. - №28. - С. 28.
5. Ferenz.B. Enforcing international Law – A Way to World Peace. Vol.1. London; New York. 1983.
6. Waldock H. General couts on public international law //Records of Couts. Vol.1.1962.

## **РОЛЬ ОБСЕ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ГЛОБАЛЬНОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

**Морозова О. А.,**

заместитель начальника отдела

Оценки риска и международной координации,

Всероссийский научно-исследовательский

институт по проблемам гражданской обороны

и чрезвычайных ситуаций МЧС России

(Федеральный центр науки и высоких технологий),

E-mail: oxana\_morozova@list.ru

**Аннотация:** в статье всесторонне рассмотрена роль ОБСЕ в обеспечении глобальной экологической безопасности. Приведено описание экологической деятельности ОБСЕ и ее соответствие целям устойчивого развития, содержащихся в Повестке дня в области устойчивого развития до 2030 года. Приведена информация о трансграничном сотрудничестве, управлении водными ресурсами, изменении климата, обращении с опасными отходами, деятельности Орхусских центров.

**Ключевые слова:** ОБСЕ; Орхусские центры; экологическая безопасность; конвенция; окружающая среда; риск; стихийное бедствие; изменение климата; опасные отходы; водные ресурсы.

## **THE OSCE'S ROLE IN ENSURING GLOBAL ENVIRONMENTAL SAFETY**

**Morozova O. A.,**

Deputy Head of Department

Civil Defense and Disaster Management All Russian

Science Research Institute Ministry of Russian Federation for Civil Defense,

Emergency and Elimination of Consequences of Natural Disasters

(Federal Center of Science and High Technologies),

E-mail: oxana\_morozova@list.ru

**Abstract:** the article comprehensively presents the role of the OSCE in ensuring global environmental security. The description of the OSCE environmental activity and its compliance with the sustainable development goals contained in the 2030 Agenda for Sustainable Development is given. Information on international cooperation, water resources management, climate change, hazardous waste disposal, activities of Aarhus centres are presented.

**Keywords:** OSCE; Aarhus centres; environmental safety; convention; environment; risk; disaster; climate change; hazardous waste; water resources.

ОБСЕ – это Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, крупнейшая в мире региональная организация, занимающаяся вопросами безопасности. Организация насчитывает 57 государств-участников по всему миру, охватывая три континента – Северную Америку, Европу и Азию. Все государства-участники ОБСЕ обладают равным статусом, решения ОБСЕ принимаются государствами-участниками на основе консенсуса и отражают их согласованные мнения. Несмотря на то, что принимаемые решения не носят юридически обязательного характера, они имеют большое политическое значение.

Ежегодно одно из государств-участников председательствует в ОБСЕ под руководством министра иностранных дел этой страны в качестве Действующего председателя. На саммитах ОБСЕ главы государств и правительств государств-участников ОБСЕ устанавливают приоритеты Организации и дают ориентиры на последующие несколько лет.

ОБСЕ служит форумом для политического диалога по широкому кругу вопросов безопасности и платформой для совместной деятельности по улучшению жизни людей и их сообществ, содействует преодолению различий и формированию доверия между государствами путем сотрудничества в предотвращении конфликтов и урегулировании кризисных ситуаций.

Экономические и экологические вопросы всегда были неотъемлемой составляющей повестки дня ОБСЕ, что отражает всесторонний подход Организации к проблемам безопасности. Ежегодно проходит Экономико-экологический форум, который помогает выработать рекомендации относительно последующей деятельности в данных областях [2].

Экологическая деятельность ОБСЕ служит достижению целей устойчивого развития (далее - ЦУР), содержащихся в Повестке дня в области устойчивого развития до 2030 года [3]. Повестка дня в области устойчивого развития до 2030 года была принята 25 сентября 2015 государствами - членами ООН. Повестка содержит ряд целей, направленных на ликвидацию нищеты, сохранение ресурсов планеты и обеспечение благополучия для всех.

В области экологической безопасности ОБСЕ работает по следующим направлениям: эффективное управление окружающей средой, снижение риска стихийных бедствий, инициатива «Окружающая среда и безопасность», обращение с опасными отходами, изменения климата и управления водными ресурсами [7].

Основным средством для работы ОБСЕ в области эффективного управления окружающей средой являются Орхусские центры. Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (так называемая Орхусская конвенция[1]) была принята на четвертой Конференции министров «Окружающая среда для Европы» в Орхусе, Дания в 1998 году, а в 2001 году Орхусская конвенция вступила в силу.

Начиная с 2002 года, ОБСЕ оказывает поддержку созданию и функционированию сети Орхусских центров. Сейчас в 14 странах действует 60 Орхусских центров, которые оказывают помощь правительствам в осуществлении Орхусской Конвенции и помощь гражданам в понимании и реализации своих прав [5].

Деятельность ОБСЕ в области эффективного управления окружающей средой способствует достижению нескольких целей устойчивого развития, в частности ЦУР № 14 «Сохранение и рациональное использование океанов, морей и морских ресурсов в интересах устойчивого развития», № 15 «Защита и восстановление экосистем суши и содействие их рациональному использованию, рациональное лесопользование, борьба с опустыниванием, прекращение и обращение вспять процесса деградации земель и прекращение процесса утраты биоразнообразия» и № 16 «Содействие построению миролюбивого и открытого общества в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях».

Стихийные бедствия оказывают влияние на безопасность государств и общин. Они представляют серьезную опасность, в том числе на трансграничном уровне, во всем регионе ОБСЕ. Проблемы безопасности, связанные со стихийными бедствиями, ОБСЕ решает, начиная от содействия уменьшению опасности бедствий на уровне общин и сотрудничества между соседними муниципалитетами через границы, восстановления экосистем для смягчения последствий наводнений в трансграничных речных бассейнах и укрепления национального и регионального потенциала в области управления лесными пожарами.

Решение Совета Министров ОБСЕ в Базеле в декабре 2014 года закрепляет обязательства ОБСЕ по уменьшению опасности бедствий и укреплению политической основы для дальнейшего вклада ОБСЕ. Деятельность ОБСЕ в этой области способствует реализации Сендайской рамочной программы по уменьшению опасности бедствий на 2015-2030 годы[4] и Повестки дня в области устойчивого развития на 2030 год [3] (достижение ЦУР № 11 «Обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов»).

Инициатива «Окружающая среда и безопасность» была основана в 2003 году для рассмотрения взаимосвязей между окружающей средой и безопасностью. В решении проблем охраны окружающей среды и безопасности ОБСЕ сотрудничает с:

Программой развития ООН (ПРООН),  
Программой ООН по вопросам окружающей среде (ЮНЕП),  
Европейской экономической комиссии ООН (ЕЭК ООН),  
Региональным экологическим центром для Центральной и Восточной Европы (РЭЦ ЦВЭ).

В результате партнерства пяти международных организаций инициатива переросла в уникальную межведомственную программу, действующую в четырех регионах: Восточная Европа, Юго-Восточная Европа, Южный Кавказ и Центральная Азия и направленную на развитие и усиление трансграничного сотрудничества для экологически безопасного управления использованием общими природными ресурсами, в том числе в 13 трансграничных водных бассейнах. Совместная деятельность этих пяти организаций направлена на снижение рисков для окружающей среды и безопасности и укрепления сотрудничества по вопросам охраны окружающей среды между странами и внутри стран.

ОБСЕ работает на профилактической стороне и укрепление национального потенциала для предотвращения незаконного оборота опасных отходов и снижения возникающих рисков.

Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением была принята в 1989 году и вступила в силу в 1992 году. Это наиболее полное глобальное природоохранное соглашение по опасным и другим отходам. Базельская конвенция регулирует трансграничную перевозку опасных и других отходов и обязывает подписавшие ее Стороны регулировать и удалять такие отходы экологически обоснованным образом [6].

Эти мероприятия ОБСЕ способствуют реализации ЦУР № 12 «Обеспечение перехода к рациональным моделям потребления и производства».

Изменение климата рассматривается как «мультипликатор угроз», усугубляющий существующие угрозы для безопасности и повышения экологического напряжения [4]. ОБСЕ повышает уровень осведомленности о последствиях изменения климата, обеспечивает трансграничное сотрудничество, внося, таким образом, свой вклад в достижение ЦУР № 13 «Принятие срочных мер по борьбе с изменением климата и его последствиями».

Проект «Изменение климата и безопасность в Восточной Европе, Центральной Азии и на Южном Кавказе» направлен на повышение понимания и осведомленности об

изменении климата как проблемы в области безопасности и вытекающую из этого необходимость регионального и трансграничного сотрудничества, а также на разработку экспериментальной стратегии адаптации к изменению климата в трансграничном речном бассейне (бассейн реки Днестр). Проект возглавляет ОБСЕ и осуществляется в рамках Инициативы «Окружающая среда и безопасность».

Вода является стратегическим ресурсом и важнейшим элементом национальной и региональной безопасности. Более 150 рек и озер являются общими для двух или более из 57 государств-участников ОБСЕ.

Нехватка воды, отсутствие доступа к воде, загрязнение воды может угрожать социально-экономическому развитию и политической стабильности, и являются потенциальными триггерами для межгосударственных конфликтов. Но вода также может быть источником сотрудничества: совместное управление водными ресурсами может привести к улучшению отношений между странами. Ликвидация последствий разрушительного наводнения в западных Балканах в мае 2014 года показало, какое огромное значение имеет сотрудничество на трансграничном, национальном и местном уровнях.

ОБСЕ содействует эффективному управлению водными ресурсами на местном, национальном и трансграничном уровнях, обеспечивает трансграничное сотрудничество по проблемам воды через проекты, которые объединяют страны, которые разделяют водные ресурсы, чтобы найти общие решения. Деятельность ОБСЕ вносит свой вклад в достижение ЦУР № 6 «Обеспечение наличия и рационального использования водных ресурсов и санитарии для всех».

## **Литература**

1. Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды [Орхусская конвенция] [Электронный ресурс] URL:[http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/orhus.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/orhus.shtml) (дата обращения: 12.04.2018).
2. Экономическое и экологическое измерение. – ОБСЕ, 2012. [Электронный ресурс]. URL:<http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71456224/#ixzz51c4M4GNr>. (дата обращения: 17.04.2018).
3. Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития до 2030 года. – ООН, Нью-Йорк, 2015. С. 41



4. Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015–2030 гг.  
[Электронный ресурс]  
URL:[https://www.unisdr.org/files/43291\\_russiansendaiframeworkfordisasterri.pdf](https://www.unisdr.org/files/43291_russiansendaiframeworkfordisasterri.pdf) (дата обращения: 12.04.2018).
5. Орхусские центры. - ENVSEC, ОБСЕ, 2012.
6. Изменение климата и безопасность. - ENVSEC, ОБСЕ, 2017.
7. Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением. – ЮНЕП, 2014.
8. Environment and Security (ENVSEC) Initiative  
URL:<http://www.osce.org/secretariat/environmental>. (дата обращения: 12.04.2018).

УДК 911.2:91:504

## **ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ СИТУАЦИЯ И ЭКОЛОГО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ И НООСФЕРНОЕ РАЗВИТИЕ РЕГИОНОВ И ГОРОДОВ РОССИИ**

**Кочуров Б. И.,**

доктор географических наук, профессор,  
Институт географии Российской академии наук,  
E-mail: [samertonmagazin@mail.ru](mailto:samertonmagazin@mail.ru)

**Ивашкина И. В.,**

кандидат географических наук,  
НИиПИ Генплана города Москвы,  
E-mail: [ivashkinagenplan@mail.ru](mailto:ivashkinagenplan@mail.ru)

**Фомина Н. В.,**

аспирант,  
Московский городской педагогический университет,

**Луговской А. М.,**

кандидат биологических наук,  
доктор географических наук,  
E-mail: [fominanina12@mail.ru](mailto:fominanina12@mail.ru)

**Лобковская Л. Г.,**

Институт географии Российской академии наук,  
E-mail: [l.g.lobkovskaya@igras.ru](mailto:l.g.lobkovskaya@igras.ru)

**Аннотация:** обсуждаются проблемы экологической оценки и картографирования. Большое значение придается развитию географии и геоэкологии, которые обладают методами комплексной оценки экологических проблем и ситуации. Показано, что современная традиционная российская система высшего образования становится

неэффективной в условиях возрастающей информационной динамики, глобализации и модернизации общества. Разрыв между сложившейся системой экологического образования и быстро меняющимися условиями жизни общества необходимо преодолевать. Комплексный эколого-экономический и ноосферный подход должен стать основой экологического образования и формирования новой общественной формации.

**Ключевые слова:** экологическая оценка и картографирование; экологическая проблема; экологическая ситуация; экологическое образование; ноосферное развитие.

## **ECOLOGICAL SITUATION AND ECOLOGICAL-NOOSPHERE AND ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE REGIONS AND CITIES OF RUSSIA**

**Kochurov B. I.,**

Doctor of Geographical Sciences, Professor,  
Institute of Geography, Russian Academy of Sciences,  
E-mail: camertonmagazin@mail.ru

**Ivashkina I. V.,**

Ph.D (Geographical Sc.),  
Moscow General Planning Research and Project Institute, State Unitary Enterprise  
(Genplan Institute of Moscow),  
E-mail: ivashkinagenplan@mail.ru

**Fomina N. V.,**

graduate student  
The Moscow City Teachers' Training University,

**Lugovskoy A. M.,**

Ph.D (Biological Sc.),  
Doctor of Geographical Sciences,  
E-mail: fominanina12@mail.ru

**Lobkovskaya L. G.,**

Institute of Geography, Russian Academy of Sciences,  
E-mail: l.g.lobkovskaya@igras.ru

**Abstract:** the article considers the problems of environmental assessment and mapping. The development of geography and geoecology is important nowadays, these sciences have methods of integrated assessment of environmental problems and situations. The authors demonstrate that modern traditional Russian system of higher education becomes ineffective in terms of increasing informational dynamics, globalization and modernization of society. The gap between the existing system of ecological education and fast-changing conditions of society must be overcome. Economic environmental and noospheric approach should be the basis of ecological education and the development of a new social formation.

**Key word:** ecological evaluation and mapping; environmental issue; environmental status; environmental education; noospheric development.

Географическая наука, обладая методами комплексной оценки сложнейших взаимосвязей, существующих на Земле, в 80-е годы XX века оказалась наиболее близка к пониманию системной сущности возникших к этому времени на земной поверхности экологических проблем. К тому же, владея методами картографического анализа, она имела возможность максимально точно привязать в пространстве вновь выявляемые экологические изменения. Все это обеспечило успешное развитие внутри географии и ее составной части (геоэкологии) нового направления – экодиагностики территории, включившего состав географических характеристик ряд показателей, определяющих современное экологическое состояние любой территории (в отношении жизни и трудовой деятельности человека) и дающих основу для прогнозирования и совершенствования ее хозяйственной структуры [1, 2, 3].

В 1992 г. был создан уточненный вариант «Карты экологической ситуации в границах бывшего СССР» 1:8000000 с пояснительной запиской. На этой карте выделялись 4 категории экологических ситуаций (по набору экологических проблем) – очень острые, острые, умеренно острые и условно удовлетворительные, ареалы которых заполняли всю территорию страны. Дополнительно было показано размещение промышленных узлов с различной степенью их воздействия на окружающую среду и ряд других объектов повышенной экологической опасности. Общая площадь территории России на ней с очень острыми и острыми экологическими ситуациями составила около 15% и практически она осталась неизменной до сих пор [2, 3].

Именно эта карта послужила основой для опубликования в 1996-1999 гг. «Экологической карты России (состояние окружающей природной среды)», предназначенной широкому кругу потребителей, а в 2005-2009 гг. – для издания карты «Экологические проблемы России», вошедшей в серию карт для общеобразовательных учреждений. В 1996 г. был разработан и мелкомасштабный вариант этой карты, который предназначался для Экологического атласа, а в 1999 г. был экспонирован на юбилейной выставке, посвященной 275-летию Российской академии наук [2, 3].

На базе исходной карты 1992 г. в рамках Государственной программы «Экология России» была разработана карта «Районирование территории России по экологической напряженности», которая в том же масштабе 1:8000000 давала обобщенную характеристику экологического состояния территорий в 56 российских регионах, разнесенных по семи градациям (рангам) экологической напряженности. Последняя определялась по соотношению площадей ареалов с различной остротой экологических ситуаций внутри каждого региона.

Вариантом использования «Карты районирования территории России по экологической напряженности» была работы, выполненная 2000 г. по договору с Институтом геоэкологии РАН, где та же схема районирования рассматривалась в масштабе 1:20000000 с выделением зон с наиболее сложной экологической обстановкой в качестве объектов сценарного экологического прогноза на перспективу 10 и 20 лет. Такой прогноз был сделан для 13 ареалов по трем сценариям: 1 – при неизменной хозяйственной практике; 2 – при переходе хозяйства на ресурсо- и энергосберегающие технологии; 3 – при трансформации системы природопользования и установления эколого-хозяйственного баланса. Сама схема районирования России по экологической напряженности впоследствии получила название «Схема экорегионов России» [2, 3] (рис. 1).

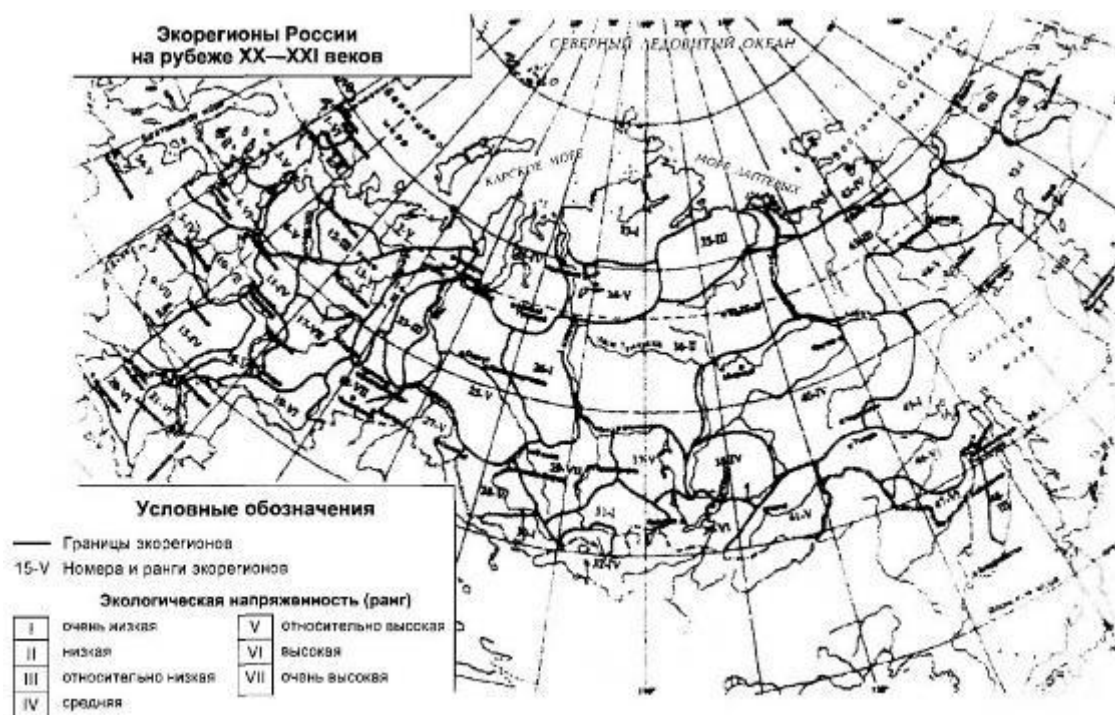


Рис. 1. Экорегионы России (по соотношению площадей с различной остротой экологических ситуаций).

Успешное развитие эколого-географических исследований – экодиагностики территории, было соответствующим образом оценено в работе историографа академической географии Л.С. Абрамова, который определил, что это направление – «одна из комплексных междисциплинарных научных школ в академической географии, получившая название «Научная школа по экодиагностике территорий», разрабатывает принципы и методы эколого-географического изучения современных геосистем (ландшафтов)» [4].

В 2002 и 2007 гг. была издана карта «Комплексное районирование территории России по экологической и социально-экономической ситуации», 1:8000000. В основу

данной карты была положена ранее разработанная схема экорегионов России с выделенными 56 ареалами (экорегионами), различающимися по семи градациям экологической напряженности. Непосредственно на карту были нанесены также промышленные узлы (по типу их воздействия на окружающую среду), объекты с высоким радиационным риском и ареалы охраняемых природных территорий, составляющих природно-экологический каркас страны. Все это позволило дать дополнительную характеристику экорегионам, подчеркивая связи их экологического состояния с общей антропогенной нагрузкой [1, 2, 3].

Главная инновационная особенность данной карты – показ на ней вместе с границами экорегионов сетки административного деления страны, с которыми соотнесен ряд социально-экономических показателей (уровень урбанизации, средние доходы населения, уровень здоровья населения и др.), оцененных по пяти градациям степени их проявления.

В первые годы XXI века в работах по экодиагностике территорий по проектам: «Региональные аспекты развития России в условиях глобальных изменений природной среды и климата» Федеральной научно-технической программы на 1996-2000 гг. и «Возможные экстремальные ситуации в природных экосистемах на территории России в XXI веке» были разработаны схемы размещения современных экстремальных экологических проблем и ситуаций в их соотношении с природно-хозяйственными зонами, характерными для регионов России. Эти схемы рассматривались как основы для разработки прогнозных карт, показывающих те возможные экологические экстремумы, которые могут возникнуть в XXI веке в результате природных катаклизмов (резкое потепление климата, техногенных катастроф или чрезмерного усиления антропогенной нагрузки, превышающей естественные компенсаторные возможности природных геосистем).

Принципы и методы экодиагностики, а также урбоэкодиагностики, агроэкодиагностики и др. нашли широкое применение в территориальном планировании и разработке комплексных программ эколого-экономического и ноосферного развития регионов страны.

25 июня 2014 года вступил в силу Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», который направлен на формирование современной системы государственного стратегического планирования. В соответствии с Законом, стратегическое планирование подразумевает деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития РФ, субъектов РФ и

муниципальных образований, направленных, в том числе на решение задач устойчивого социально-экономического и экологического развития РФ, субъектов РФ и муниципальных образований.

Таким образом, стратегическое планирование тесно связано с территориальным планированием, направленным на планирование развития территории, своеобразное приведение земной поверхности (территории) в состояние пригодное и комфортное для жизнедеятельности человека.

Территориальное планирование – изложение цели и задач развития территории, рассматриваемой в качестве социально-экономической системы в течение конкретного периода, установление последовательностей их решения, выявление объема ресурсов и порядка обеспечения ими за период реализации плана, а также формирования исполнителей и источников финансирования [5].

Территориальное планирование в рамках стратегического планирования нами рассматривалось на примере Комплексных программ: эколого-экономический регион Республики Алтай, Байкальский регион, Черноморский регион и др.

Концептуальная смена парадигмы индустриального развития России, создание и увеличение конкурентоспособных производств и товаров, интенсивное формирование инфраструктуры, в том числе экологической, постоянное расширение внутреннего рынка, становятся основными направлениями развития страны и ее регионов на ближайшую и отдаленную перспективу.

Происходит переход от технологического уклада извлечения природных ресурсов из окружающей среды в интересах общества потребления (стремящегося к потреблению излишеств) к эпохе бережного отношения к ресурсам (потребление необходимостей), природосовместимых технологий, высокого качества природной среды в интересах всего человечества.

Программа развития мировой цивилизации должна быть нацелена на постепенный переход человечества к автотрофности (по В.И. Вернадскому) с глобальным внедрением технологических аналогов в биосферу и ее компоненты, с сохранением природных ландшафтов и экосистем [6,7,8,9].

Мир XXI века вступил в так называемое информационное общество, где информатика и информационные технологии выступают средством не только создания индустрии производства и потребления информации, но и модернизации всего человеческого общества. Для полноценного многофакторного анализа природной среды необходимы современные компьютерные средства и технологии географических информационных систем (ГИС) [10]. Они с каждым годом расширяют сферу влияния,

растет спрос на рынке труда на специалистов, владеющих методами работы с пространственной информацией и навыками применения геоинформационных технологий в своей профессиональной деятельности.

Таким образом, улучшение или как говорят «модернизация» экологического образования крайне необходима, и уже не может переноситься на долгий срок, в виду того, что острота экологических ситуаций в стране и во всем мире только нарастает и требует незамедлительных действий [11]. Этот переход невозможен без качественного экологического образования и развития экологии и других смежных наук: географии, информатики, экономики и пр.

Однако наметился системный разрыв между экологией как наукой и экологическим образованием, и он постоянно расширяется, так как они слабо соответствуют и откликаются на реальные проблемы страны, регионов, местных образований и отдельных предприятий.

В настоящее время экологическое и геоэкологическое образование очень слабо или практически не связано с реальным производственным сектором экономики и органами управления. Не отработаны механизмы и инструменты взаимодействия производства с ВУЗами и институтами страны. Необходима гибкая система повышения квалификации выпускников ВУЗов и дополнительная переподготовка. Очень важным представляется разработка прогрессивных стандартов в области экологии, геоэкологии, географии, природопользования, устойчивого развития. Экологическое образование должно быть направлено на подготовку выпускника как ключевой фигуры в обществе, формирующей (планирующей, проектирующей, контролирующей и прогнозирующей) качественную и комфортную среду обитания, сбалансированной с возможностями природы.

*Исследование выполнено в рамках темы ФНИ государственных академий наук на 2013-2020 гг. «Экодиагностика, картографирование природных и антропогенных ландшафтов и оценка эффективности природопользования в России на региональном и локальном уровнях».*

## **Литература**

1. Кочуров Б.И., Антипова А.В. Научная школа по оценке и картографированию экологических ситуаций (экодиагностика территорий) // География в школе. – 2003. – №7. – С.6-15.

2. Геоэкологическое картографирование: учеб. Пособие для студ. Высш. Учеб. Заведений / Б.И. Кочуров, Д.Ю. Шишкина, А.В. Антипова, С.К. Костовска; под. Ред. Б.И. Кочурова. – М.: Издательский центр «Академия», 2009. – С.192.
3. Кочуров Б.И. Экодиагностика и сбалансированное развитие. – Москва-Смоленск: Маджента, 2003. – С.384.
4. Абрамов Л.С. Научные школы в академической географии, рукопись, 14 а.л., М, ИГ РАН, 2001. С. 41
5. Е. Г. Анимица, Н. Ю. Власова. Градоведение. – Екатеринбург: Изд-во Урал. экон. ун-та, 2010. – С. 433.
6. Вернадский В.И. Живое вещество. – М.: Наука, 1978. – С.358.
7. Вернадский В.И. Размышления натуралиста: научная мысль как планетарное явление. – М.: Наука, 1977. – С.191.
8. Кочуров Б.И., Иванов Ю.Г. Ноосферный подход к организации территории (на примере Усть-Коксинского района Горно-Алтайской автономной области) // География и природные ресурсы. – 1991. – № 3. – С.124-132.
9. Худяков Г.И. Концепция ноосферных структур. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1993. – С.112.
10. Кочуров Б.И., Горбанев В.А. Географическое и геоэкологическое образование: состояние и перспективы // Проблемы региональной экологии. – 2017. - №2. – С.16-21.
11. Яо Л.М. Проблемы высшего образования в современном российском обществе // Современные проблемы науки и образования. – 2009. - №6 (часть 2). – С. 28-31.

УДК-621.039.743; 621.039.738

**БЕЗОПАСНОСТЬ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ АТОМНОЙ ЭНЕРГИИ В РАЗРЕЗЕ  
ОБРАЩЕНИЯ С РАДИОАКТИВНЫМИ ОТХОДАМИ И ОТРАБОТАВШИМ  
ЯДЕРНЫМ ТОПЛИВОМ**

**Тимченко А. С.,**  
главный специалист-эксперт отдела активных  
воздействий и государственного надзора  
Управления специальных и научных  
программ,  
Федеральная служба по гидрометеорологии и  
мониторингу окружающей среды,  
E-mail: kira-makarenko@mail.ru



**Аннотация:** в статье исследуется одна из основных функций государства – обеспечение экологической безопасности населения. Обеспечение безопасности в сфере атомной энергии является одним из первостепенных вопросов. В данной статье рассматриваются проблемы захоронения радиоактивных отходов (РАО) и отработавшего ядерного топлива (ОЯТ) в целях создания безопасного механизма обращения и проработки возможных вариантов использования РАО и ОЯТ. Отмечаются пути решения затронутой проблемы в виде создания единой государственной системы обращения с радиоактивными отходами и возможности передачи ОЯТ организациям, использующим продукты переработки ОЯТ для исследовательских и иных целей с возможностью дальнейшего захоронения. Подводятся итоги и состояние проблемы на текущий момент.

**Ключевые слова:** радиоактивные отходы; отработавшее ядерное топливо; захоронение; амортизация; экологическая безопасность.

## **SAFETY OF NUCLEAR ENERGY USE IN THE CONTEXT OF RADIOACTIVE WASTE AND SPENT NUCLEAR FUEL MANAGEMENT**

**Timchenko A. S.,**

Chief specialist-expert of the Department of Active  
Influences and State Supervision of Special and  
Scientific Programs,

The Federal Service for Hydrometeorology and Environmental Monitoring of Russia  
(Roshydromet),

E-mail: kira-makarenko@mail.ru

**Abstract :** one of the main functions of the state is to ensure the ecological safety of the population. Security in the field of nuclear energy is one of the primary issues. This article deals with the problems of disposal of radioactive waste (RW) and spent nuclear fuel (SNF) for the following purposes: radioactive waste and SNF. There are ways to solve the affected problem in the form of creating a unified state system using the resources and capabilities of SNF transfer of organizations using SNF reprocessing products for research and other purposes with the possibility of further burial. The results and the current state of the problem are summed up.

**Key words:** radioactive waste; spent nuclear fuel; burial; depreciation; environmental safety.

Обеспечение безопасности населения, в частности экологической - одна из основных функций государства. Понятие экологической безопасности человека включает

комплекс мероприятий и систему действий по предупреждению возникновения и предотвращению развития экологически опасных ситуаций. Вместе с тем для полного обеспечения экологической безопасности населения необходимо усовершенствовать систему защиты и минимизации рисков возникновения чрезвычайных ситуаций и негативных последствий.

Вопросы обеспечения экологической безопасности являются первостепенными в разрезе сосуществования мировых держав. Сегодня обеспечение экологической безопасности является насущной проблематикой российского государства и стоит в ряду таких проблем, как обеспечение экономической и военной безопасности.

Для поддержания высокого уровня качества окружающей среды необходимо формировать и последовательно реализовывать единую государственную политику в области экологии, направленную на охрану окружающей среды.

По степени негативного воздействия и катастрофическим для всего живого последствиям экологические проблемы занимают одно из главенствующих мест. Прежде всего, одним из важнейших аспектов экологической безопасности является обеспечение безопасности в сфере атомной энергетики.

Необходимо отметить, что во времена СССР хранение радиоактивных отходов и отработавшего ядерного топлива (далее – РАО, ОЯТ) при создании и проектировании ядерно- и радиационно- опасных производств предполагалось во временных хранилищах, которые, как правило, располагались на промышленных площадках предприятий. Этот факт обуславливает наличие незахороненных РАО по сей день [1].

Нормы Международного агентства по атомной энергии регулируют классификацию РАО в зависимости от активности и содержания коротко- и долгоживущих радионуклидов в целях определения способа захоронения по следующему принципу: освобожденные от контроля отходы, очень короткоживущие отходы, очень низкоактивные, низкоактивные отходы, среднеактивные отходы, высокоактивные отходы. Захоронение последних в геологических формах может достигать до нескольких сотен метров в глубину [2, с. 5-7].

Результатом переработки ОЯТ являются твёрдые и жидкие РАО, из которых, как правило, образуются низкоактивные, среднеактивные и высокоактивные отходы.

В настоящее время на территории Российской Федерации накоплено 500 миллионов м<sup>3</sup> РАО, активность которых в сравнении со знаковой аварией на Чернобыльской атомной электростанции выше в 15 раз.

Этот факт является значимым для атомной отрасли России. На территории Российской Федерации имеется более 1000 пунктов временного хранения отходов,

некоторые из них, в силу различных обстоятельств, представляют потенциальную угрозу для окружающей среды. Вследствие амортизации и под действием природных факторов возможен факт радионуклидов в воды, которые по содержанию радионуклидов могут превратиться в низко- или средне- активные жидкие РАО. Некоторые хранилища с течением времени стали негерметичными, и с водой радионуклиды попадают в окружающую среду.

Согласно ст. 44 Федерального закона «Об использовании атомной энергии» государственная политика в области обращения с ядерными материалами, радиоактивными веществами и радиоактивными отходами должна предусматривать комплексное решение проблем нормирования их получения, образования, использования, физической защиты, сбора, регистрации и учета, транспортирования, хранения и захоронения [3].

Согласно ст. 48 вышеупомянутого Федерального закона при хранении или захоронении радиоактивных отходов должны быть обеспечены их надежная изоляция от окружающей среды, защита настоящего и будущих поколений, биологических ресурсов от радиационного воздействия сверх установленных нормами и правилами в области использования атомной энергии пределов. Хранение или захоронение радиоактивных отходов допускается только в специально предназначенных для этого пунктах хранения [3].

В настоящее время одним из способов захоронения РАО является «многобарьерная» или «глубоко эшелонированная» защита. Отходы сдерживаются матрицей (стекло, керамика, топливные таблетки), затем многоцелевым контейнером (используемым для транспортировки и для захоронения), затем сорбирующей (поглощающей) отсыпкой вокруг контейнеров и, наконец, геологической средой [4].

Вместе с тем возникает вопрос выбора места захоронения РАО. Геологическое исследование местности, прогнозирование ее поведения с течением времени не могут давать 100 % гарантии стабильности геологической формации, что является особенно важным при захоронении среднеактивных и высокоактивных РАО.

ОЯТ в отличие от РАО содержит в себе невыгоревший уран и трансурановые элементы, радионуклиды, которые можно использовать в промышленности, медицине и научных исследованиях. В связи с этим необходимость полного захоронения ОЯТ может быть исключена.

Госкорпорацией Росатом в настоящее время разрабатывается Положение о порядке обращения с находящимся в федеральной собственности отработавшим ядерным топливом и продуктами его переработки, призванное регулировать вопрос с хранением и

переработки ОЯТ. Предполагается возможность передачи ОЯТ заинтересованным организациям в установленном порядке для долговременного хранения и/или переработки, включающую в себя возможность использования продуктов переработки ОЯТ для изготовления товарной продукции с целью ее реализации, также накладывая обязательства по захоронению РАО, образовавшихся после переработки ОЯТ. Данное положение дает один из вариантов использования продуктов ОЯТ с целью урегулирования вопросов хранения РАО [5].

Также стоит отметить, что важнейшим шагом на пути решения проблемы захоронения РАО и ОЯТ является создание единой государственной системы обращения с радиоактивными отходами. Постановлением Правительства Российской Федерации от 19.11.2012 № 1185 утверждено Положение об определении порядка и сроков создания единой государственной системы обращения с радиоактивными отходами (ЕГС РАО) [6]. Согласно Положению ЕГС РАО должна быть создана к 2021 году, в силу определенных обстоятельств, обусловленных сроками строительства ряда объектов, Госкорпорацией Росатом разработан проект постановления Российской Федерации о внесении изменения в Положение об определении порядка и сроков создания единой государственной системы обращения с радиоактивными отходами, в котором срок создания ЕГС РАО переносится на 2025 год. Целью создания ЕГС РАО является обеспечение безопасного обращения и захоронения РАО, вместе с тем учитывается экономическая эффективность. ЕГС РАО представляет собой совокупность субъектов, которые осуществляют деятельность в области обращения с РАО, объекты инфраструктуры, законодательные нормы и правила. Создание происходит в три этапа:

1. Создание нормативных и организационных основ ЕГС РАО, первичная регистрация РАО, отнесение к определенному виду РАО.
2. Создание системы захоронения среднеактивных и низкоактивных РАО (сооружение и ввод в эксплуатацию пунктов захоронения).
3. Создание системы захоронения высокоактивных радиоактивных отходов, перевод пунктов размещения особых РАО в пункты консервации, ввод в эксплуатацию подземных исследовательских лабораторий.

Основными принципами функционирования ЕГС РАО являются: приоритет безопасности человеческой жизни, окружающей среды от негативного воздействия РАО, запрет ввоза на территорию РФ и вывоза из нее, безопасное обращение с РАО, взаимодействие стадии образования и обращения с РАО, доступность для граждан информации, связанной с РАО, не содержащей государственную тайну.

Подводя черту, можно отметить, что проблема захоронения РАО и ОЯТ находится на стадии решения. Государством проводится открытая политика обращения с РАО, направленная на четкое урегулирование вопросов, связанных с захоронением РАО и ОЯТ, положительным результатом которой является уменьшение количества незахороненных РАО. В субъектах Российской Федерации в местах хранения РАО организован локальный экологический мониторинг, цель которого: соблюдение условия сбора и складирования отходов в целях предотвращения загрязнения атмосферы, почвы и т.д., своевременный вывоз РАО для захоронения. Иначе говоря, минимизировать негативные воздействия РАО на окружающую среду возможно путем строгого, неукоснительного соблюдения установленных нормативов, требований и правил на всех этапах обращения с РАО.

### Литература

1. Радиоактивные отходы – «болевая точка атомной отрасли» // Официальный сайт ООО «Экологического правового центра «Беллона» Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации / <http://bellona.ru/2013/11/01/intervyu-radioaktivnyye-othody-bo/> (дата обращения 01.03.2018).
2. Нормы МАГАТЭ по безопасности «Классификация радиоактивных отходов». Общее руководство по безопасности / Международное агентство по атомной энергии – Вена, 2014.
3. Федеральный закон от 21.11.1995 № 170-ФЗ (ред. от 03.07.2016) "Об использовании атомной энергии"// КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 17.03.2018).
4. Обращение, хранения, захоронение и переработка отходов / Студенческая библиотека онлайн /<http://studbooks.net/БЖД> (дата обращения 04.03.2018).
5. Положение о порядке обращения с находящимся в федеральной собственности отработавшим ядерным топливом и продуктами его переработки// Федеральный портал проектов нормативных правовых актов / [Электронный ресурс]. - URL: <http://regulation.gov.ru/>(дата обращения 04.03.2018).
6. Постановление Правительства Российской Федерации от 19.11.2012 № 1185 «Об определении порядка и сроков создания единой государственной системы обращения с радиоактивными отходами» // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 17.03.2018).

## **МЕЖДУНАРОДНАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПОВЕСТКА ДНЯ: ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ООН ДЛЯ ГЛОБАЛЬНОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

**Рязанова Н. Е.,**

кандидат географических наук, доцент,  
заведующий лабораторией геоэкологии и  
устойчивого природопользования  
кафедры международных комплексных  
проблем природопользования и экологии,  
Московский государственный институт  
международных отношений (университет)  
Министерства иностранных дел Российской Федерации,  
E-mail: natamgimo@gmail.com

**Аннотация:** в работе рассматриваются основные векторы международной повестки дня в области окружающей среды, возможности и деятельность различных организаций, а также ключевые документы и правовое регулирование воздействий на различные природные среды; деятельность Всемирной метеорологической организации и ЮНЕП.

**Ключевые слова:** экологическая повестка дня; правовое регулирование природопользования; Всемирная метеорологическая организация; ЮНЕП; устойчивое развитие.

## **THE INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL AGENDA: THE UN'S WORK FOR GLOBAL ENVIRONMENTAL SECURITY**

**Ryazanova N. E.,**

Ph.D (Geographical Sc.), AP,  
Head of the Laboratory of Geoecology and  
Sustainable Use of Natural Resources  
Department of International  
Problems of Nature Management and Ecology  
Moscow State Institute of International Relations  
(MGIMO University) Russian Federation,  
E-mail: natamgimo@gmail.com

**Summary:** the article deals with the main vectors of international agenda in the field of environment protection, activities of various organizations, basic documents, legal regulation of

impact on different ecosystems and activities of the World Meteorological Organization and UNEP.

**Key words:** global environmental agenda; legal regulation of nature use; World Meteorological Organization; UNEP; sustainable development.

«Содействие диалогу между научными кругами, гражданским обществом и политиками – это то, чем движет ЮНЕП. Нет смысла иметь лучшие научные достижения и самые блестящие умы, если их работа не может послужить нуждам планеты и людей»

*Ахим Штайнер*

*Исполнительный директор ЮНЕП*

Уже в последней трети XX века в международную повестку дня стали входить вопросы экологической проблематики и экологической безопасности. Особенно глубоко международная проблематика рассматривалась в области водопользования, в том числе и в области морского права и безопасности. Появляется понимание необходимости координировать и даже регулировать деятельность в области окружающей среды на уровнях субнациональном, национальном, региональном, в рамках политических и экономических блоков, а также на глобальном уровне. Особенно глубоким осознание необходимости такого сотрудничества стало в конце XX века, когда большинству стран мира стало очевидно, что объем природных ресурсов, данных ныне живущему поколению исчерпывается столь быстро и неэффективно, что такой стиль природопользования текущим поколением не ведет к формуле устойчивости, определенной ещё на Конференции ООН по устойчивому развитию Рио+20, которая создала Программу ООН по окружающей среде (ЮНЕП). Высшим политическим органом ЮНЕП является Экологическая Ассамблея, членами которой являются все государства-члены ООН. ЮНЕП была создана в 1972 году. Ее назначение состоит в обеспечении руководства и поощрении партнерства в области бережного отношения к окружающей среде путем создания возможностей для улучшения качества жизни государств и народов без ущерба для будущих поколений. Тогда было провозглашено, что потребление ресурсов не должно происходить в ущерб будущим поколениям, а сейчас оно скорее направлено в совершенно противоположную сторону. Стало понятно, что с

вопросами природопользования и охраны окружающей среды необходимо работать субстантивно (например, по природным средам: вода, воздух, биоразнообразие, плодородие почв и т.д.). Также необходимо глубоко сотрудничать всем государствам мира в области охраны окружающей среды, ведь ее постоянное и стремительно ухудшение не может ни коим образом компенсироваться лишь процедурами мониторинга – необходимы реальные действия по предотвращению новых поступлений загрязняющих веществ в природную среду и ликвидации накопленных, где это в принципе возможно. В тот период стало понятно, что наиболее развитые государства мира решили самостоятельно принять на себя обязанности по переориентированию экономики на эколого-ориентированное развитие и за 20-30 лет достигли на этом пути очень высоких результатов [4]. Тем не менее, проблемы не только остаются, но и накапливаются и создаются новые, которые модернизируются и трансформируются и работать с которыми становится все труднее, ведь сами проблемы не всегда однозначно очевидны, а также неочевидны близкие и отдаленные последствия от их влияния на человека и другие живые организмы, а также абиотические среды [5].

К 2012 году в ООН констатировали факт того, что объем финансовых ресурсов, выделяемых государствами на экологическую деятельность ООН растет с поразительной скоростью, настолько быстро, что это превышает объем ресурсов, направляемых организациями системы ООН на оперативную деятельность в области развития, которая составляет 2/3 расходов бюджета ООН. Правда, с 2017 года в связи с переориентацией курса США, как значительного (чуть ли не основного донора многих программ ООН) на проблемы внутреннего политического и экономического характера, финансирование это претерпело некоторые структурные и количественные преобразования [1].

На сегодняшний день международными организациями и партнерствами, работающими предметно в области охраны окружающей среды и природопользования в разных направлениях по природным средам в целом выглядит так, на примере исследования управления воздействиями и загрязнениями воздушной и водной сред [2, 3].

Наиболее значимой межправительственной организацией, работающей в области мониторинга и защиты атмосферного воздуха является Всемирная метеорологическая организация (ВМО) [7], стратегическое планирование в структуре которой выстроено на основе концепции управления, ориентированного на достижение конкретных результатов (УОР), что позволяет ВМО лучше достигать своих целей и оказывать Членам содействие в реализации их собственных планов устойчивого развития. Процесс стратегического планирования ВМО начинается со включения вкладов Членов ВМО в плановый документ



высокого уровня, в котором определяются глобальные общественные потребности, расставляются стратегические приоритеты и формулируются ожидаемые результаты.

К четырем основным компонентам структуры УОР ВМО относятся Стратегический план ВМО, Оперативный план ВМО, Бюджет ВМО, ориентированный на конкретные результаты, а также Система мониторинга и оценки ВМО - в составе организации на постоянной основе работает 8 технических комиссий ВМО: Commission for Aeronautical Meteorology - CAeM; Commission for Agricultural Meteorology - CAgM; Commission for Atmospheric Sciences - CAS; Commission for Basic Systems - CBS; Commission for Climatology - CCI; Commission for Hydrology - CHy; Commission for Instruments and Methods of Observation - CIMO; Joint WMO-IOC Commission for Oceanography and Marine Meteorology - JCOMM. А также осуществляется 17 научно-технических программ ВМО.

Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП) (United Nations Environment Program, UNEP) [6] - программа, созданная в рамках системы ООН для координации усилий стран-участниц по защите окружающей среды. Штаб-квартира ЮНЕП находится в столице Кении Найроби. Миссия обеспечивать руководство и поощрять партнерские отношения в природоохранной деятельности, создавая для государств и народов соответствующие стимулы, поставляя им информацию, а также предоставляя им возможность повысить качество своей жизни, не ставя под угрозу жизнь будущих поколений. В рамках сотрудничества в ЮНЕП Российская Федерация реализовала такие проекты как: Поддержка национального плана действий по защите арктической морской среды, Комплексный экосистемный подход к сохранению биоразнообразия и уменьшению фрагментации местообитаний на трех модельных территориях Российской Арктики (ECORA), защита морской среды Каспийского моря, Создание в РФ потенциала для внедрения Стокгольмской конвенции о СОЗ и разработки национального плана выполнения, Разработка сети водно-болотных угодий, Борьба с опустыниванием посредством устойчивого управления земельными ресурсами и другие.

В ежегодном докладе ЮНЕП существует такая информация (рисунок 1), посредством которой можно сравнивать различные показатели государств мира по достижению ими прогресса в области охраны окружающей среды.

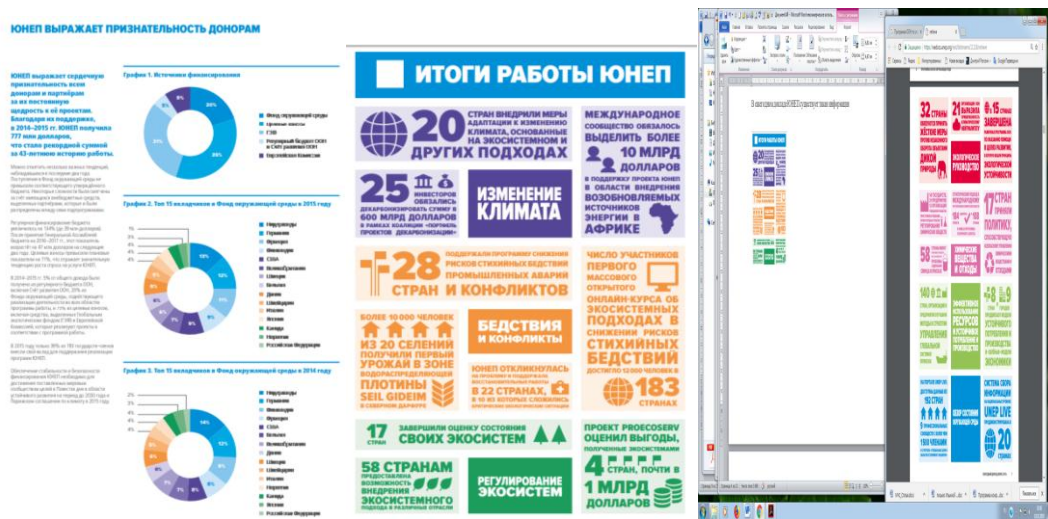


Рисунок 1. Данные о ресурсах и итогах работы ЮНЕП  
(Доклад ЮНЕП. URL:<https://wedocs.unep.org/rest/bitstreams/11118/retrieve> )

В области регулирования водных отношений можно выделить следующие международные соглашения:

Конвенции ООН по морскому праву; Международной конвенции по предотвращению загрязнения с судов (МАРПОЛ 73/78); Конвенции по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов 1972 года; Конвенции относительно вмешательства в открытом море в случаях аварий, приводящих к загрязнению нефтью 1969 года; Международная конвенция по обеспечению готовности на случай загрязнения нефтью, борьбе с ним и сотрудничеству 1990 года; Конвенции ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 года; Конвенция об открытом море (Женева, 29 апреля 1958 года); Конвенция о континентальном шельфе (Женева, 29 апреля 1958 года); Конвенция о территориальном море и прилегающей зоне (30 октября 1958 года); Договор о запрещении размещения на дне морей и океанов и в его недрах ядерного оружия и других видов оружия массового уничтожения 1970 года [Договор по морскому дну]; Декларация принципов, регулирующих режим дна морей и океанов и его недр за пределами действия национальной юрисдикции 1970 года; Конвенции ООН по морскому праву 1982 года и многие другие документы.

Основным документом в области правового и нормативного регулирования трансграничных водотоков является Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (The Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes). Конвенция по трансграничным водам была принята в 1992 году и вступила в силу в 1996 году.

Руководства и рекомендации, связанные с проблемами вод и принятые под эгидой Конвенции по трансграничным водам, посвящены следующим *направлениям*:

Экосистемный подход в управлении водными ресурсами (Руководящие принципы 1993 года);

Предотвращение загрязнения вод опасными веществами (Рекомендации 1994 года);

Предотвращение и ограничение загрязнения вод удобрениями и пестицидами в сельском хозяйстве (Руководящие принципы 1995 года);

Выдача разрешений на сброс сточных вод из точечных источников в трансграничные воды (Руководящие принципы 1996 года);

Меры по предотвращению, ограничению и уменьшению загрязнения подземных вод в результате хранения химических веществ и удаления отходов (Рекомендации 1996 года);

Мониторинг и оценка рек и озер (Руководящие принципы 1996 года);

Мониторинг и оценка трансграничных подземных вод (Руководящие принципы 2000 года);

Мониторинг и оценка трансграничных рек (Руководящие принципы 2000 года);

Устойчивое предупреждение наводнений (Руководящие принципы 2000 года);

Мониторинг и оценка трансграничных и международных озер (Руководящие принципы 2002 года);

Мониторинг и оценка трансграничных рек, озер и подземных вод (Стратегический подход 2006 года);

Безопасность трубопроводов (Руководящие принципы 2006 года);

Плата за услуги экосистем в контексте комплексного управления водными ресурсами (Рекомендации 2007 года);

Управление трансграничной деятельностью в случае наводнений (Типовые положения 2007 года);

Безопасность хвостохранилищ (Руководящие принципы 2009 года);

Водные ресурсы и адаптация к изменению климата (Руководство 2009 года);

Трансграничные подземные воды (Типовые положения 2012 года).

## **Литература**

1. Резолюция Генеральной Ассамблеи A/RES/70/1 Преобразование нашего мира:

Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года.

2. Рязанова Н.Е., Никифоров А.И. Типовые профессиональные задачи в подготовке эколога-международника // 18-й Международный научно-промышленный форум «Великие реки'2016». [Текст]: [труды научного конгресса]. В 3 т. Т. 2 / Нижегород. гос. архит.-строит. ун-т; отв. ред. А. А. Лапшин. – Н. Новгород: ННГАСУ, 2016. – С.542, - С. 217-219.
3. Рязанова Н.Е. Особенности образовательных технологий для формирования профессиональных навыков при решении типовых профессиональных задач в процессе образования экологов-природопользователей // Природа и общество: технологии обеспечения продовольственной и экологической безопасности / Под ред. Ковалевой Н.О., Костовска С.К., Борисовой Е.А. — М.: МАКС Пресс, 2016. - С. 285-294.
4. Post-Rio+20 Review of Environmental Governance within the United Nations System. Tadanori Inomata Jean Wesley Cazeau JIU/REP/2014/4.
5. Finger, Matthias Which Governance for Sustainable Development? An Organizational and Institutional Perspective The Crisis of Global Environmental Governance: towards a New Political Economy of Sustainability/ ed. by Jacob Park, Ken Conca and Matthias Finger Publisher London [etc.]: Routledge, 2008, - С. 34-57.
6. Environment in the UN system. Information note by the Executive Director, [Электронный ресурс]/ UNEP 7 June 2010. – Режим доступа: URL: [http://www.farn.org.ar/participacion/docs\\_GG\\_ago2010/Environment%20in%20the%20UNdraft3-16-05-10.pdf](http://www.farn.org.ar/participacion/docs_GG_ago2010/Environment%20in%20the%20UNdraft3-16-05-10.pdf). (дата обращения: 17.05.2018).
7. Сайт Всемирной метеорологической организации (ВМО). [Электронный ресурс] URL: [https://www.wmo.int/pages/index\\_ru.html](https://www.wmo.int/pages/index_ru.html). (дата обращения: 11.05.2018).

УДК 342.5

ББК 67.307.1

## **ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ**

**Мухлынина М. М.,**

кандидат юридических наук,  
заведующий кафедрой гражданско-правовых дисциплин,  
Академия гражданской защиты МЧС России,  
E.mail: [muhlynina@amchs.ru](mailto:muhlynina@amchs.ru)

**Аннотация:** статья посвящена анализу современного российского природоохранного законодательства, призванного обеспечивать экологическую безопасность при чрезвычайных ситуациях. Особое внимание уделяется анализу особенностей правового регулирования и проблематики природоохранных органов, призванных обеспечивать экологическую безопасность, а также структур МЧС России. МЧС России в первую очередь предупреждает природные и техногенные катастрофы, ведет пожарный надзор, а уже после обеспечивает экологическую безопасность.

**Ключевые слова:** экологическая безопасность; государственная политика; чрезвычайные ситуации; МЧС России; техногенная катастрофа.

## **LEGAL REGULATION OF ENSURING RUSSIA'S ENVIRONMENTAL SAFETY IN EMERGENCY SITUATIONS**

**Mukhlynina M. M.,**  
Ph.D (Juridical Sc.),  
Head of the Department of Civil Law Disciplines,  
Academy of Civil Defence EMERCOM of Russia,  
E.mail: muhlynina@amchs.ru

**Annotation.** The article is devoted to the analysis of modern Russian environmental legislation, designed to ensure environmental safety in emergency situations. Particular attention is paid to the analysis of the peculiarities of legal regulation and the problems of environmental authorities, designed to ensure environmental safety, as well as the structures of the Ministry of Emergencies of Russia. EMERCOM of Russia primarily prevents natural and man-made disasters, conducts fire supervision, and afterwards provides environmental safety.

**Key words:** environmental safety; state policy in the field of environmental development; emergency situations; EMERCOM of Russia; technological disaster.

МЧС России как государственный орган, обеспечивающий безопасность населения от воздействия опасных факторов техногенного и природного характера, также реализующий многоаспектные задачи и функции, в том числе и связанные с обеспечением экологической безопасности. Правовое регулирование экологической безопасности при чрезвычайных ситуациях (далее - ЧС) в настоящее время весьма разнообразно, однако на практике, к сожалению, это не решает большого количества организационных, финансовых, кадровых и иных проблем. Нормы права, даже самые правильно и грамотно сформулированные, не смогут препятствовать силам природы, которые зачастую несут

сильнейшие разрушения и человеческие жертвы. Однако законодательство все же не бессильно, Оно может способствовать организовать превентивные меры, создать резервы материальных ресурсов, планы мероприятий, предусмотреть социальные гарантии пострадавшему населению и т.д. Этим и обусловлена необходимость анализа нормативно-правовых актов и деятельности МЧС России в сфере экологической безопасности и выработка рекомендаций по совершенствованию законодательства.

Согласно всем известной статье 72 п. «д» Конституции РФ в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся «природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности» [1]. Экологическая безопасность, по определению статьи 1 Федерального Закона «Об охране окружающей среды» - это состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, ЧС природного и техногенного характера, и их последствий [2].

Обеспечению экологической безопасности в нашей страны в последние годы уделяется очень большое внимание, с целью привлечения общественного внимания к проблемам экологии 2017 год был объявлен Годом экологии в России, в связи с чем Президент России В.В. Путин 19 апреля 2017 года подписал Указ № 176 «О Стратегии экологической безопасности России на период до 2025 года» [3] - новый нормативный акт государственного стратегического экологического планирования на ближайшие восемь лет. Специалисты экологического права давно ждали подобный стратегический документ экологической тематики, и Стратегия стала таким документом - основой для формирования и реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности на федеральном, региональном, муниципальном и отраслевом уровнях. Большое внимание в ней уделено оценке текущего состояния экологической безопасности, реально определены актуальные вызовы и угрозы национальной безопасности, например. рост потребления природных ресурсов при сокращении запасов, что приводит к борьбе за доступ к природным ресурсам, сокращение биологического разнообразия, что влечет необратимые последствия для экосистем и др. Напомним, что в современном экологическом законодательстве принято уже пять природоресурсных стратегий.

Опыт жизнедеятельности человека показывает, что каждая неразрешенная экологическая проблема становится возможной причиной катастрофы. И только знание потенциальных опасностей и угроз позволяет применять превентивные меры. МЧС России как раз и призван осуществлять управление, координацию, контроль и

реагирование в области гражданской обороны (далее - ГО), защиты территорий и населения от ЧС, обеспечения пожарной безопасности и безопасности на водных объектах [4].

Нормативно-правовая база нашей страны и субъектов в области ГО, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера основывается на нормах, установленных в статье 72 пункте «з» Конституции России, статьи 3 части 1 Федерального закона от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне», статьи 7 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера» и др.

Одни из самых серьезных последствий и для людей, и для экосистемы вызывают аварии, которые происходят в результате возникновения ЧС на потенциально опасных объектах, таких как БОО, РОО, ХОО, на газо-, нефте-, аммиако-, продуктопроводах и др. [5]. В системе органов МЧС России созданы и функционируют подразделения, специализирующиеся на осуществлении работ при ликвидации аварий на ХОО, РОО, БОО, они же оценивают и возможный ущерб в случае аварии. Для предупреждения и ликвидации ЧС природного и техногенного характера в министерстве созданы и функционируют региональные центры МЧС России во взаимодействии с территориальными органами ФОИВ, органами исполнительной власти субъектов РФ, которые обязаны осуществлять (один раз в пять лет) разработку межрегионального плана действий по предупреждению и ликвидации таких ЧС [5, п. 1]. Они же проводят мероприятия по защите населения и территорий от ЧС и по жизнеобеспечению населения в ЧС [5, п. 3.1].

Превентивными мерами для предупреждения и ликвидации ЧС природного и техногенного характера является создание профильным министерством подзаконных нормативных правовых актов методического характера в целях ГО, где разработана номенклатура и определены объемы запасов материально-технических, продовольственных и медицинских средств, в районах возможного химического и биологического заражения, например, в результате аварий должны предоставляться средства индивидуальной защиты органов дыхания и кожи – это костюмы защитные, противогазы, респираторы, самоспасатели фильтрующие и другие средства; средства биологической (бактериологической) и химической разведки и контроля, средства специальной обработки (дегазации, дезактивации и дезинфекции), медицинские средства - комплекты индивидуальные медицинские гражданской защиты (далее - ГЗ), санитарные сумки, средства профилактики, терапии поражений опасными химическими веществами и биологическими агентами; средства мобильной и ной связи, антидоты и многое другое.

В целях защиты населения в районах возможного радиоактивного загрязнения используются средства индивидуальной защиты органов дыхания и кожи - противогазы, респираторы от газов и паров, радиоактивных веществ, медицинские средства - санитарные сумки, комплекты и наборы противоожоговые, медицинские средства ослабления воздействия ионизирующего излучения и радиоактивных веществ, носилки медицинские, средства радиационной разведки, средства специальной обработки, средства связи, вещевое имущество и т.д. [6, п. 2.2].

Федотова Ю.Г. верно отмечает, что важную роль в обеспечении успешного противодействия бедствиям, вызовам и опасностям XXI века играет степень подготовки населения к действиям в условиях ЧС, готовность людей помочь самому себе и окружающим в критических случаях [7].

Население должно как быть предупреждено заранее о возможной угрозе или незамедлительно после факта ее наступления, правовое регулирование обеспечения экологической безопасности при ЧС содержит законодательное требование немедленного информирования граждан о ЧС. Распространение информации, связанной с угрозами возникновения ЧС природного или техногенного характера, а также об их возникновении, развитии, и не может быть ограничено [8]. Вполне закономерно, по мнению Яковец Е.Н., что подобных ограничений на этот счет мы не находим ни в гл. VIII Федерального закона «Об охране окружающей среды», ни в Федеральном законе «О защите населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера», регламентирующих особый правовой режим зоны экологического бедствия и режимы ЧС природного или техногенного характера. [9, с. 12] Доктрина информационной безопасности РФ также содержит положения, касающиеся обеспечения информационной безопасности населения в условиях ЧС, где основной акцент делается на локализации последствий аварий, катастроф и стихийных бедствий. В Доктрине вполне обоснованно отмечается, что сокрытие, задержка поступления, искажение оперативной информации, связанной с этими обстоятельствами, несанкционированный доступ к ней граждан или групп лиц могут привести к огромным человеческим жертвам и потерям материальных ценностей [10, раздел 6].

Важную роль при ликвидации последствий экологических бедствий и техногенных катастроф играют правоохранительные органы, согласно Федеральному закону «О защите населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера», при ликвидации ЧС в соответствии с возложенными на них задачами, а также законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и ее субъектов могут применяться силы и средства органов внутренних дел [11, с.17]. Действия сотрудников



двух ведомств - МЧС и МВД должны быть слажены и направлены на ликвидацию ЧС и обеспечение общественной безопасности. Без помощи полиции справиться с охраной общественного порядка при ЧС, расхищения имущества эвакуированных граждан от возможных преступных действий мародеров, было бы невозможно.

МЧС России в сфере экологической безопасности является органом в первую очередь предупреждающим природные и техногенные катастрофы, ведающим пожарным надзором, а также ликвидирующим их и последствия. Нормативного закрепления задачи, связанной с обеспечением экологической безопасности до сих пор нет, в связи с чем, предлагаем дополнить пункт 7 подпункт 5 Указа Президента РФ от 11.07.2004 № 868 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам ГО, ЧС и ликвидации последствий стихийных бедствий» [4] фразой «*Обеспечение экологической безопасности населения при чрезвычайных ситуациях*», и в итоге: осуществление деятельности по организации и ведению ГО, экстренному реагированию при ЧС, защите населения и территорий от ЧС и пожаров, обеспечению безопасности людей на водных объектах, *обеспечение экологической безопасности населения при чрезвычайных ситуациях*, а также осуществление мер по чрезвычайному гуманитарному реагированию, в том числе за пределами России.

Законодательство в области экологической безопасности очень молодо, и, конечно, не лишено недостатков, специалисты отмечают недостаточно высокое качество законодательства вследствие наличия в нем пробелов, декларативных норм, неотработанности терминологии, противоречий.

В настоящее время нормативное правовое регулирование выполнения полномочий в области ГО должно обеспечить безусловное и качественное выполнение на федеральном, межрегиональном, региональном, местном и объектовом мероприятиях по подготовке и самой защите населения, материальных и культурных ценностей на территории России от опасностей, возникающих при военных конфликтах и вследствие их, а также при ЧС природного и техногенного характера.

Достижение стратегических целей экологической безопасности и рационального природопользования осуществляется путем формирования и реализации долговременной продуманной государственной политики в сфере экологии, формирования эффективно действующей системы природоохранных органов, МЧС России, повышение уровня экологического образования и культуры граждан. Также в современных условиях при реализации новых подходов к организации и выполнению мероприятий по ГО и действий при ЧС остро стоит вопрос нормативного правового регулирования выполнения органами власти всех уровней организационных и специальных действий, успешное преодоление

ими множества трудностей, таких как недостаток финансирования и оргштатных мероприятий, которые иногда заканчиваются сокращениями сотрудников, работающих «на земле».

### Литература

1. Российская Федерация. Законы. Об охране окружающей среды [Текст] : [федер. закон от 10 янв. 2002 № 7-ФЗ : принят Гос. Думой 20 февр. 2001 г.: ред. от 31 декабря 2017 г. № 503-ФЗ] // Собрание законодательства РФ. – 2002. - № 2. – С. 133.
2. Указ Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 г. № 176 «О стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 26.04.2018).
3. Указ Президента РФ от 11 июля 2004 № 868 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 27.04.2018).
4. Методические рекомендации по разработке межрегионального плана действий (взаимодействия) по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. (утв. МЧС России 28.06.2013 № 2-4-87-10-14). [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70190228/> (дата обращения: 12.04.2018).
5. Методические рекомендации по определению номенклатуры и определению объемов создаваемых в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств, накапливаемых ФОИВ, органами исполнительной власти субъектов и органами местного самоуправления и организациями. (утв. МЧС России 23.05.2017 № 2-4-71-24-11). [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70190228/> (дата обращения: 22.04.2018).
6. Федотова Ю.Г. Гносеологические проблемы исследования участия граждан в обеспечении обороны страны и безопасности государства в условиях динамики правового регулирования общественных отношений и содержания военных угроз и опасностей // Современное право. 2016. № 5. С. 15 - 28.
7. Российская Федерация. Законы. Об информации, информационных технологиях и о защите информации [Текст] : [федер. закон от 27 июля 2006 № 149-ФЗ : принят Гос. Думой 08 июля 2006 г.: ред. от 23 апреля 2018 г. № 102-ФЗ] // Собрание законодательства РФ. – 31.07.2006. - №31 (1 ч.). - С. 3448.

8. Яковец Е.Н. Правовые режимы распространения информации в исключительных ситуациях, представляющих угрозу безопасности Российской Федерации // Военно-юридический журнал. 2014. № 12. С. 12 - 16.
9. Доктрина информационной безопасности Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 5 декабря 2016 г. № 646). [Электронный ресурс]. URL:<http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71456224/#ixzz51c4M4GNr>. (дата обращения: 02.05.2018).
10. Российская Федерация. Законы. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера информации [Текст] : [федер. закон от 21 декабря 1994 № 68-ФЗ : принят Гос. Думой 07 декабря 1996 г.] // Собрание законодательства РФ. – 1994. - № 35. - С. 3648.

**ЧАСТЬ 1**  
**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ НАЦИОНАЛЬНОГО И**  
**МЕЖДУНАРОДНОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

УДК 349.6

**ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ ЧЕРЕЗ ПРЕОДОЛЕНИЕ**  
**СОПЕРНИЧЕСТВА ЭКОНОМИКИ И ЭКОЛОГИИ**

**Боголюбов С. А.,**  
доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный деятель науки РФ,  
заведующий отделом экологического законодательства,  
Институт законодательства и сравнительного  
правоведения при Правительстве Российской Федерации

**Аннотация:** отношения экономики и экологии происходят в соперничестве, не без конфликтов, законодательство призвано уравновешивать экономические и экологические интересы, преодолевая их противоречия, которые определяются свободой экономической деятельности, признанием земельных, лесных участков, прудов, животных, общераспространенных, а также добытых полезных ископаемых объектами гражданского оборота, с одной стороны, и необходимостью выделения значительных средств на охрану окружающей природной среды, с другой. Стратегия экономической безопасности РФк основным вызовам и угрозам относит установление избыточных требований в области экологической безопасности, рост затрат на обеспечение экологических стандартов производства и потребления.

**Ключевые слова:** безопасность; экология; право; охрана окружающей среды; природопользование; экономика; соперничество.

**LEGAL SECURITY BY OVERCOMING THE COMPETITION OF ECONOMY AND**  
**ECOLOGY**

**Bogolyubov S. A.,**  
Doctor of Juridical Science, Professor,  
Honoured Worker of Arts. Science Worker of the Russian Federation.  
Head. Department of Environmental Legislation  
The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian  
Federation

**Abstract:** the relationship of economy and ecology occurs in rivalry, not without conflicts, the law is intended to balance economic and environmental interests, overcoming their contradictions, which are determined by the freedom of economic activity, recognition of land

and forest plots, ponds, animals, common, and useful materials extracted objects of civil turnover, on the one hand, and the need for substantial funding for the environmental protection on the other. The strategy of economic security of the Russian Federation the main challenges and threats include the establishment of redundant requirements in the field of environmental security, the rising costs of meeting environmental standards of production and consumption.

**Key word:** security; ecology; law; environmental protection; environmental management; economics; rivalry.

Нарастание глобальных экологических, финансовых, политических, экономических проблем, угрожающих безопасности граждан, общества, государства, предполагает рассмотрение их взаимосвязей, правовых способов преодоления кризисных явлений, поисков дополнительных путей обеспечения устойчивого развития стран и континентов.

Такое развитие, как отмечалось на международном форуме в Давосе 2018 г., не может осуществляться без обеспечения безопасности, где определяющим в настоящее время признается сочетание экологии и экономики, отношения которых происходят не без конфликтов, поскольку эксплуатация природных ресурсов превалирует в сознании перед их охраной, а право призвано в какой-то мере уравнивать экономические и экологические интересы, преодолевая их соперничество [1, с. 48-58].

Противоречия определяются признанием земельных, лесных участков, прудов, обводненных карьеров, животных, общераспространенных, а также добытых полезных ископаемых объектами гражданского оборота, провозглашения свободы экономической деятельности, не запрещенного законом предпринимательства с его риском, стремлением к доходу, извлечению прибыли, с одной стороны, и желанием жить в здоровой природной среде, необходимостью выделения все возрастающих средств на охрану окружающей природной среды, с другой.

Материальные ограничения в пользу чистого воздуха, питьевой воды, зеленых насаждений, биоразнообразия определяются политической волей, законодательными решениями о нормировании, повышении платы за загрязнения, возможностях приостановления, закрытия вредных производств и агрегатов в случаях совершения экологических правонарушений [2, с.328-334].

Согласно позициям Конституционного Суда Российской Федерации в качестве одного из основных принципов лесного законодательства закреплена платность аренды лесов как основное, универсальное требование, обращенное ко всем субъектам, а основания (критерии) исключений из этого принципа могут быть предусмотрены не

иначе как при соблюдении требований экономической обоснованности, соблюдения баланса частных и публичных интересов и, во всяком случае, не должны вызывать сомнения с точки зрения справедливости и соразмерности соответствующих льготных условий природопользования.

Глобальной экологической безопасности способствует реализация Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденной Указом Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208, согласно которой на ее состояние существенное влияние начинают оказывать факторы, связанные с глобальным изменением климата, способные вызвать дефицит продовольствия, пресной воды, обострить конкуренцию за доступ к возобновляемым ресурсам, в том числе к ресурсам Арктической, Антарктической зон, акваторий Северного Ледовитого океана.

К основным вызовам экономической безопасности (которые в обязательном порядке учитываются при разработке документов стратегического планирования в сфере социально-экономического развития РФ) относятся изменение структуры мирового спроса на энергоресурсы, структуры их потребления; исчерпание экспортно-сырьевой модели экономического развития, резкое снижение роли традиционных факторов обеспечения экономического роста, связанное с научно-технологическими изменениями; истощение ресурсной базы топливно-сырьевых отраслей по мере исчерпания действующих месторождений.

В свою очередь Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденная Указом Президента РФ от 19.04.2017 № 176 предусматривает:

совершенствование законодательства в области охраны окружающей среды, природопользования, институциональной системы обеспечения экологической безопасности;

проведение стратегической оценки проектов и программ развития РФ, макрорегионов, субъектов РФ, муниципальных образований, реализацию стратегий сохранения редких, исчезающих видов растений, животных, других организмов;

составление перечня индикаторов состояния экологической безопасности, уточняемого в процессе развития нормативно-правовой базы РФ в области охраны окружающей среды и природопользования;

осуществление Федеральным Собранием в рамках своих конституционных полномочий законодательного регулирования в сфере экологической безопасности.

Принятием Стратегий экологической безопасности и экономической безопасности предполагаются включение их в систему всей безопасности России в соответствии с

Указом Президента РФ «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации» от 31.12.2015. № 683, взаимодействие и увязка их положений, реанимация дискуссионной проблемы соотношения охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, в том числе в связи с изложением порой их в тексте Стратегий в качестве синонимов.

Весьма симптоматичным свидетельством антагонизма экономики и экологии выглядит отнесение к угрозам экономической безопасности установления избыточных требований в области экологической безопасности, рост затрат на обеспечение экологических стандартов производства и потребления, что наглядно отражает обостряющуюся конкуренцию экологии и экономики.

Какие требования безопасности победят в этом соперничестве – покажет отраженная в праве воля законодателей, обусловленная экономическими (в настоящее время – более важными) и экологическими условиями их существования, социальной ситуацией в стране, уровнем востребованности населением, элитой экономических и экологических приоритетов.

Двадцать лет ушло на то, чтобы подготовить Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации до 2030 г. (предусмотрены в п. «е» ст. 71 Конституции РФ, одобрены Президентом РФ 30 апреля 2012 г.) наряду и в тесной связи с государственным, экономическим, социальным, культурным, национальным аспектами развития, которые становятся своеобразными факторами экологической модернизации общества, права, государства, его подпирателями, обеспечивающими их устойчивость.

В Основах также предпринимаются попытки преодоления противоречия между экологией и экономикой путем планирования многоуровневой государственной российской экологической политики, включающей федеральный, региональный, местный уровни, представляющие их органы публичной власти, общественные объединения, граждан, иные звенья гражданского общества. Однако планирование в сфере экологии продолжает представляться весьма проблематичным, отдаленным, требуя продолжения обсуждения, ориентирования общества на долгосрочные действия.

Конституции некоторых западных стран включают заимствованное из социализма, но не директивное, а индикативное планирование экономики, ориентирующееся на финансовые рычаги. Действующая Конституция РФ не предусматривает планирование в качестве обязательного требования, но ее нормы ч.3 ст.4, ч. 1 ст.8, ч. 1 ст.9, п.п. «е» и «ж» ст.71 и др. об экономических идеалах (не противопоставляя, но и не совмещая их с

экологическими) исходят из плановых предположений, ориентируя на долгосрочные действия и перспективу, уход от краткосрочных проектов [3, с.149].

Современное отступление постулатов планирования, отношение скептицизма можно объяснить провозглашенным тридцать лет назад уходом от преимущественно командных, административных средств управления экологией, восстановлением рыночных механизмов, однако плановые природоохранные мероприятия не сходят с повестки дня по мере ухудшения глобальной, континентальной, региональной экологической ситуации

Актуализация задач обеспечения безопасности при экономическом и экологическом развитии обуславливается постепенным уяснением в обществе соотношения законов природы, законов экономики и законов человека, ростом стихийных природных бедствий и техногенных катастроф, необходимостью их предупреждения и преодоления, а также внедрением в практику положений Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ, реализация которого может проецироваться на придание устойчивости, предсказуемости экологического, экономического развития обширных территорий [(4, 58-81); (5, с. 49-52)].

Ряд предпосылок экологической безопасности носит наднациональный характер, охватывается международными договорами, предусматривающими сохранение климата, озонового слоя Земли, особо ценных видов животных и растений, оказание помощи при бедствиях, предупреждение трансграничных загрязнений вод и атмосферного воздуха, запрещение испытаний ядерного оружия на земле, под водой и в воздухе, воздействия на природу через погодные условия.

Предупреждение деградации природных ресурсов весьма востребовано и должно быть дальновидным, поскольку Федеральным законом «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. запрещается деятельность, последствия которой непредсказуемы для окружающей среды: современные технические средства позволяют человечеству, предугадывая, формировать свое будущее [6, с. 24-28].

Регулирование экономических отношений в сфере экологии представлено рядом концептуальных документов и актов, составляющих идеологию охраны окружающей среды, определяющих устойчивое социальное развитие, предполагающее хозяйственную и природоохранную деятельность.

Именно в экологической сфере исходя из ответственности перед нынешним и будущими поколениями за создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и благоприятную окружающую среду, для преодоления противоборства экономики и



экологии целесообразно совмещать экологические требования с инстинктом наживы на новой основе с усилением государственного надзора и общественного, производственного, муниципального (исключенного из законодательства, но осуществляемого на практике) контроля, применением государственной и общественной экологической экспертизы, внедрением международных рекомендаций о стратегической экологической оценке [7, с.189-200].

Попытки передела углеводородов, других природных ресурсов, кризис водоснабжения, загазованность мегаполисов, состояние лесов, Мирового океана планеты обуславливают наращивание использования природоохранного и экономического потенциалов обеспечения безопасности, которые, будучи многомерными, динамичными, способны преодолевать конкуренцию экономики и экологии и никогда не будут признанными исчерпанным до конца ввиду перманентности научно-технического прогресса.

### Литература

1. Данилов-Данильян В.И. О соотношении правового и экономического аспектов в охране природы // Право и экология: материалы международной школы-практикума молодых ученых-юристов в ИЗиСП. - М. - 2014. – С. 382.
2. Боголюбов С.А. Правовое воздействие на конкуренцию экономики и экологии // Право и экономическая деятельность. ИЗиСП. - М. - 2015. – С. 399.
3. Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности (к 20-летию Основного Закона России). Монография. Под ред. Т.Я. Хабриевой. - 2013. – С. 592.
4. Двинских Д.Ю., Королев В.А. Стратегическое планирование: опыт прошлого и новые механизмы // Правовое администрирование в экономике. - М. - 2018. – С. 306.
5. Жаворонкова Н.Г. Роль документов государственного стратегического планирования в обеспечении охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов // Вестник МГЮА им. О.Е. Кутафина. - 2017. - № 2. С. 63
6. Васильева М.И Конституционная норма о земле и других природных ресурсах как основе жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, в теории и социальной практике // Экологическое право. - 2017. - № 4. С. 85
7. Боголюбов С.А. Роль правового регулирования экономического механизма охраны окружающей среды // Государство и бизнес в системе правовых координат. - М. ИЗиСП, ИНФРА-М. - 2014. – С. 320.

## АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРОВЕДЕНИЯ СУДЕБНО-ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ В РОССИИ

**Баева Ю. И.,**

кандидат биологических наук,  
доцент кафедры судебной экологии с курсом экологии человека,  
Российский университет дружбы народов,  
E-mail: baeva\_yui@rudn.university

**Черных Н. А.,**

доктор биологических наук, профессор,  
заведующая кафедрой судебной экологии с курсом экологии человека,  
Российский университет дружбы народов,  
E-mail: chernykh\_na@rudn.university

**Аннотация:** в статье на основе анализа официальных статистических данных приводится краткая характеристика современного состояния экологической преступности в России. Отмечается тенденция к снижению количества зарегистрированных экологических преступлений и низкая эффективность применения мер уголовной ответственности за их совершение. В качестве одного из эффективных способов борьбы с экологической преступностью рассматривается развитие судебной экологии как самостоятельного научного направления. Анализируются основные проблемы, связанные с практической реализацией судебно-экологической экспертной деятельности. Для их решения предлагается инновационная междисциплинарная система подготовки «универсальных» специалистов, способных применить знания экологии в процессе судопроизводства.

**Ключевые слова:** экологические преступления; латентность; статистика; судебная экология; судебно-экологическая экспертиза.

## ACTUAL PROBLEMS OF FORENSIC ENVIRONMENTAL STUDIES IN RUSSIA

**Baeva Y. I.,**

Ph.D (Biological Sc.),  
AP of the Department of Judicial Ecology with the Course of Human Ecology  
The Peoples' Friendship University of Russia  
(RUDN University),  
E-mail: baeva\_yui@rudn.university

**Chernih N. A.,**

Doctor of Biological Sciences, Professor  
The Head of the Department of Judicial Ecology with the Course of Human Ecology,

**Abstract:** in the article, a brief description of the current state of environmental crime in Russia is given on the basis of an analysis of official statistics. There is a tendency to reduce the number of registered environmental crimes and the low effectiveness of the application of criminal liability for their commission. As one of the effective ways to combat environmental crime, the development of judicial ecology as an independent scientific direction is considered. The main problems associated with the practical implementation of forensic environmental expert activity are analyzed. To solve them, an innovative interdisciplinary system of training "universal" specialists, capable of applying knowledge of the environment in the process of legal proceedings, is proposed.

**Key words:** environmental crimes; latency; statistics; forensic ecology; forensic-ecological expertise.

Одним из механизмов обеспечения конституционного права граждан РФ на благоприятную окружающую среду (ст. 42 Конституции РФ) является применение ответственности за экологические преступления. Однако в нашей стране уголовная ответственность за экологические преступления применяется достаточно редко. Так, 24 августа 2017 г. на совместном семинаре руководителей прокурорских служб государств БРИКС и компетентных органов государств МЕРКОСУР (общий рынок стран Южной Америки) по вопросам борьбы с экологической преступностью Генеральный прокурор Ю.Я. Чайка констатировал низкий уровень расследований экологических преступлений в России [8].

И действительно, по данным официальной статистики удельный вес экологических преступлений в структуре преступности России за последние десять лет составляет не более 1,5 % [9]. Кроме того, их количество за указанный период времени снизилось практически в 2 раза (рисунок 1), что говорит о высокой латентности, которая по различным оценкам составляет 75-99% [(3,с.184); (7,с.3-25)].



Рисунок 1. Динамика количества экологических преступлений в России

Несмотря на то, что на сегодняшний день Уголовный кодекс Российской Федерации (УК РФ) предусматривает 30 специальных и смежных составов экологических преступлений, «структурообразующими» можно назвать лишь четыре из них:

- ст. 260 «Незаконная рубка лесных насаждений»;
- ст. 256 «Незаконная добыча (вылов) водных биологических ресурсов»;
- ст. 261 «Уничтожение или повреждение лесных насаждений»;
- ст. 258 «Незаконная охота» [5].

Данные преступления объединяют более 99% всех криминальных деяний в рассматриваемой сфере, а доля преступлений, связанных с загрязнением окружающей среды, в структуре зарегистрированной экологической преступности не превышает 1% (рисунок 2).

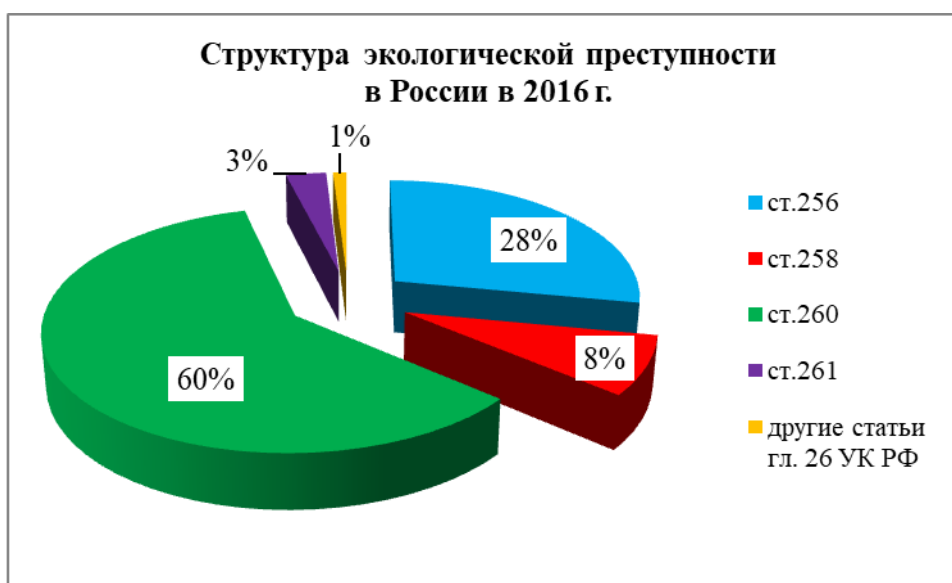


Рисунок 2. Структура экологической преступности в России в 2016 г.

Число лиц, привлекаемых к уголовной ответственности за совершение экологических преступлений, также невелико и с каждым годом лишь снижается (рисунок 3) [6].

Такое положение вещей обусловлено, в первую очередь, спецификой экологических преступлений: они не всегда очевидны и часто косвенно, посредством сложных межкомпонентных взаимосвязей и взаимодействий, затрагивают не отдельные компоненты окружающей среды, а всю экосистему целиком.



Рисунок 3. Динамика экологической преступности в России в 2008-2016 гг.

Поэтому эффективное противодействие экологическим преступлениям и правонарушениям во многом зависит от степени консолидации усилий правоохранительных органов и специалистов в области экологии, природопользования и охраны окружающей среды посредством проведения судебно-экологических экспертиз.

Несмотря на довольно давнюю практику проведения судебно-экологических экспертиз за рубежом [(10,с.159-167); (11,с.3)], в России судебная экология – направление новое, «официально» существующее с 2005 г. (Приказ Министерства юстиции России № 169 от 12.10.2005г.). Однако это уже достаточно сложившийся самостоятельный раздел экологии, изучающий и разрешающий посредством применения знаний естественных наук вопросы, возникающие у судебно-следственных органов в процессе расследования и судебного разбирательства дел, связанных с негативным воздействием на окружающую природную среду [(1,с.331–338); (2, с.7-10)].

В предмет судебной экологии входит, с одной стороны, изучение механизма экологического правонарушения, причинно-следственных связей между нарушением экологического законодательства и наступившими негативными последствиями для природы, а также степени нанесенного этим противоправным деянием вреда окружающей среде. С другой, изучение закономерностей экспертного исследования природных объектов и создание на их основе методологии решения практических экспертных задач [1,с.331–338].

При этом на разрешение экспертов-экологов обычно ставятся следующие задачи:

определение вида и местоположения источника негативного антропогенного воздействия;

характеристика негативного антропогенного воздействия на окружающую среду во времени и пространстве;

установление механизма негативного антропогенного воздействия;

определение масштабов, а также выявление условий, усиливающих это негативное воздействие;

установление иных обстоятельств, связанных с нарушением природоохранного законодательства, условий эксплуатации потенциально опасных объектов и действиями (бездействиями) специально уполномоченных лиц в области охраны окружающей среды и природопользования, которые способствовали причинению вреда окружающей среде.

Следует отметить, что главной особенностью судебно-экологической экспертизы является ее строго официальный характер, который выражается, прежде всего, в том, что она проводится только при наличии специальных процессуальных оснований - постановления или определения о ее назначении. Кроме того, проведение исследований часто связано с обязательным использованием официальных ведомственных нормативных документов, таких как инструкции, правила, методические указания и рекомендации. При этом эксперт наделяется определенным процессуальным статусом, т.е. круг его прав, обязанностей и ответственность четко определены в процессуальных кодексах. По результатам проведенной судебно-экологической экспертизы составляется законодательно регламентированное экспертное заключение, которое имеет статус доказательства в суде.

Среди проблем, возникающих при проведении судебно-экологических экспертиз, особого внимания заслуживает вопрос о том, кто имеет право проводить судебно-экспертные исследования. Согласно действующему законодательству судебно-экспертная

деятельность не лицензируется и осуществляется государственными, негосударственными, либо частными судебными экспертами.

При этом законодатель предъявляет серьезные требования только к государственным экспертам, т.е. сотрудникам государственных судебно-экспертных учреждений. Это должен быть гражданин Российской Федерации, имеющий высшее образование и получивший дополнительное профессиональное образование по конкретной экспертной специальности. При этом уровень квалификации таких экспертов подлежит пересмотру каждые пять лет [4]. К негосударственным и частным экспертам законом определено единственное требование - они должны обладать специальными знаниями, т. е. знаниями в области экологии и смежных наук. А так как для современного российского общества характерен низкий уровень экологического образования, как следствие, высококвалифицированных судебных экспертов в области экологии сегодня практически нет. Судебно-экологическая экспертиза проводится либо юристами, не имеющими специальных знаний в области экологии и в силу этого не способными понять суть происходящих изменений в состоянии компонентов окружающей среды и количественно оценить их, либо экологами, не владеющими юридическими знаниями и навыками экспертной работы. Кроме того, в настоящее время на территории России среди государственных судебно-экспертных учреждений, проводящих подобного рода экспертизы, можно назвать лишь судебно-экспертные учреждения Минюста РФ.

Отсюда и еще одна проблема - слабое методическое обеспечение судебно-экспертной деятельности в области экологии. На сегодняшний день существует лишь 2 типовые методики, рекомендуемые Минюстом для производства судебно-экологических экспертиз («Методические рекомендации по судебно-экологическому исследованию почвенно-геологических объектов» и «Методические рекомендации по судебно-экологическому исследованию водных объектов»). И то только в судебно-экспертных учреждениях данного ведомства. Поэтому для производства экспертизы эксперт-эколог всегда выбирает конкретную методику исследования исходя из собственных знаний, опыта работы, представленных материалов и объектов, а также поставленных перед ним вопросов. Но так как экспертиза все-таки судебная, то важное значение приобретают особые критерии допустимости применения данного метода, о которых «простые» экологи обычно даже не догадываются, что, как правило, приводит к серьезным ошибкам и делает работу эксперта абсолютно бессмысленной.

Для решения обозначенных выше проблем в 2007 г. на экологическом факультете ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов» была открыта новая кафедра - кафедра судебной экологии, где был разработан и успешно внедрен в образовательный

процесс инновационный междисциплинарный курс подготовки судебных экспертов в области экологии [1,с.331–338].

Данный учебный курс представляет собой многоуровневый комплекс образовательных программ и позволяет подготовить специалистов, обладающих, во-первых, глубокими знаниями в области экологии, способных выявить и оценить степень негативного воздействия хозяйственной или иной деятельности на окружающую среду, и, во-вторых, имеющих юридическую подготовку и владеющих методами судебно-экспертного исследования. Он носит междисциплинарный характер, основывается на положениях общей теории судебной экспертизы, включает в себя последние достижения в области инструментальных методов экологических исследований, а также содержит современные технологии обучения международного уровня.

Следует отметить, что данный комплекс образовательных программ по подготовке судебных экспертов в области экологии удостоен диплома Национальной премии в области географии, экологии, сохранения и популяризации природного и историко-культурного наследия России «Хрустальный компас» 2015, а также стал лауреатом Национальной премии в области экологии «ERAECO 2014» и победителем Международного проекта «Экологическая культура. Мир и согласие»-2016.

## Литература

1. Баева Ю.И. Развитие судебной экологии как способ борьбы с экологическими преступлениями / Ю.И. Баева, Н.А. Черных // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. - 2016. - Т. 10, № 2. - С. 331–338.
2. Баева Ю.И. Судебная экология: Том I. Исследование экологического состояния объектов почвенно-геологического происхождения / Ю.И. Баева, Н.А. Черных. - М., РУДН. – 2016. - С. 252 .
3. Кривенцов П.А. Латентная преступность в России: криминологическое исследование: дис. ...кандидата юридических наук / П.А. Кривенцов – М., 2014.- С. 184
4. О государственной судебно-экспертной деятельности в РФ: фед. закон от 31.05.2001 г. № 73-ФЗ [Электронный ресурс].URL: <http://base.garant.ru/12123142/>. (дата обращения: 15.03.2018).
5. Основные показатели охраны окружающей среды - 2017 г. Федеральная служба государственной статистики РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gks.ru/> (дата обращения: 15.03.2018).



6. Отчет о числе осужденных по всем составам преступлений Уголовного кодекса Российской Федерации // Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде РФ [Электронный ресурс].-URL: <http://www.cdep.ru/> (дата обращения: 15.03.2018).
7. Плешаков А.М. Уголовно-правовая борьба с экологическими преступлениями. Автореф. докт. дисс. /А.М. Плешаков. – М., 1994. - С. 25.
8. Российская газета. Федеральный выпуск. – 2017.- №7357 (191) [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2017/08/27/> (дата обращения: 15.03.2018).
9. Состояние преступности. Министерство внутренних дел РФ. [Электронный ресурс]. URL: <http://mvd.ru/>(дата обращения: 15.03.2018).
10. Cutting R. Forensic Environmental Science: Where Laws and Ecological Principles Meet / R. Cutting // Bulletin of the Ecological Society of America. - 2006.- С. 159-167.
11. Haddad R.I. Invited editorial: What is environmental forensics? / R.I. Haddad //Environ. Forensics. – 2004. - 5(1). - P.3.

УДК 349.6

## **ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОГО И ВНУТРИРОССИЙСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГЛОБАЛЬНЫХ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРОБЛЕМ**

**Голоскоков Л. В.,**

доктор юридических наук, доцент,  
заведующий кафедрой гражданско-правовых дисциплин,  
Московская академия Следственного комитета Российской Федерации,  
E-mail: [l.v.goloskokov@mail.ru](mailto:l.v.goloskokov@mail.ru).

**Ильина И. Ю.,**

кандидат юридических наук,  
доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин,  
Московская академия Следственного комитета Российской Федерации,  
E-mail: [profirina29@mail.ru](mailto:profirina29@mail.ru)

**Аннотация:** статья посвящена отдельным вопросам несоответствия между нормативными правовыми актами Российской Федерации, приоритетам экологической безопасности внутри РФ и на международном уровне, некоторым аспектам взаимоотношений Китайской Народной Республики и Российской Федерации в сфере

экологической безопасности, проблемам реализации Конвенции об изменении климата и перспективам существования Парижского соглашения.

**Ключевые слова:** экологические проблемы; правовая охрана; озеро Байкал; квоты загрязнения; Парижское соглашение.

## **SOME ISSUES OF INTERNATIONAL LEGAL AND RUSSIAN LEGAL REGULATION OF GLOBAL ENVIRONMENTAL PROBLEMS**

**Goloskokov L. V.**,

Doctor of Juridical Science, AP ,

Head of the Department of Civil Law Disciplines,

Moscow Academy of the Russian Federation Investigative Committee,

E-mail: l.v.goloskokov@mail.ru.

**Ирина И. Ю.**,

Ph.D (Juridical Sc.),

AP of the Department of Civil Law Disciplines,

Moscow Academy of the Russian Federation Investigative Committee,

E-mail: profirina29@mail.ru

**Annotation:** the article is devoted to certain issues of discrepancy between the normative legal acts of the Russian Federation, the priorities of environmental security within the Russian Federation and at the international level, certain aspects of the relationship between China and the Russian Federation in the field of environmental safety, the implementation problems of the Convention on Climate Change and the prospects for the Paris Agreement.

**Key words:** ecological problems; legal protection; Lake Baikal; pollution quotas; the Paris Agreement.

Проблематика правового регулирования в сфере глобальных экологических проблем, имея широкий спектр правовой направленности, показывает неразрывную взаимосвязь международно-правовых и внутрироссийских аспектов правового регулирования экологических правоотношений. Угроза глобальной экологической безопасности является предметом заботы каждого современного государства.

По нашему мнению не представляется возможным противопоставлять решение экологических проблем какого-либо государства решению его экономических задач. Так, при формировании и формулировании стратегии развития в той или иной области экономики, а также стратегии в сфере экономической безопасности, уполномоченные государственные органы обязаны соотносить положения и направления соответствующей стратегии с экологическими проблемами, стоящими на повестке дня всего мирового сообщества и отдельного государства.

Так, согласно п. 12 Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года к угрозам экономической безопасности России относится, в частности: «установление избыточных требований в области экологической безопасности, рост затрат на обеспечение экологических стандартов производства и потребления» [1].

Безусловно, такая постановка вопроса, как ориентир, который несомненно, повлияет как на правовое регулирование экологических правоотношений внутри страны, так и на деятельность субъектов предпринимательской деятельности и государственных органов на местах, не может не вызвать возражений.

Обратим внимание на ряд противоречий, между указанным положением Стратегии и другими правовыми актами. Так, Федеральной целевой программой «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012-2020 годы» ставится задача охраны экологической безопасности ресурсов озера Байкал и окружающей природной среды, причем данная задача реализуется путём закрепления Федеральным законом от 19.12.2016 № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» конкретных статей расходов на экологию озера Байкал. Таким образом, Стратегия экономической безопасности в вопросах регулирования экологии входит в противоречие с указанной Федеральной целевой программой.

В результате мы видим противоречие правового регулирования на уровне вышеуказанной Стратегии и Федеральной целевой программы, рассчитанных на ближайшие 18 и более лет. Это показывает имеющуюся недоработку, приводящую к тому, что направление развития правового регулирования в сфере экологической безопасности России оказывается размытым и противоречивым. Такая ситуация в сфере экологических правоотношений не только дезориентирует правоприменителя, но и создает угрозу экологической безопасности государства и общества в целом. Значение же экологической безопасности таких объектов как озеро Байкал, являющегося обширнейшим источником пресной воды и одной из важнейших экосистем в мире, является очевидным и общеизвестным.

4 августа 2017 Президент России В.В. Путин, пребывая на озере Байкал, поставил задачи: «Первая, требующая неотложных действий задача, – ликвидировать экологический ущерб, провести полноценную рекультивацию загрязнённых территорий. Прошу определить источники финансирования, планы и конкретных исполнителей» [2].

8 августа 2017 г. в том же направлении высказался и Председатель Правительства Д.А. Медведев в Волгограде на расширенном совещании по вопросу экологических проблем Волги. Согласно стенограмме «Совещания о сохранении, предотвращении загрязнения и рациональном использовании реки Волги» (с сайта Правительства РФ):

Д.А. Медведев, в частности, сказал: «Мы сегодня встретились в рамках тех совещаний, которые у нас проходят по экологической проблематике. Одно из таких совещаний на прошлой неделе было проведено Президентом, оно было посвящено Байкалу. А второе совещание, наше сегодняшнее, посвящено защите от загрязнения нашей основной европейской реки Волги... Общий объём по программе, которая была разработана, составляет 257 млрд. рублей. Это долгосрочная программа, она рассчитана до 2025 года... Нужно подумать об источниках этих средств, но очевидно, что такие источники должны быть найдены» [3].

Таким образом, как выступления лидеров государства, так и Федеральный бюджет на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов, не предполагают снижение расходов на экологию. Таким образом, вышеназванная Стратегия экономической безопасности в части, касающейся расходов на экологию, выбивается из канвы указанных позиций и бюджета.

Возникает вопрос о соотношении права и целесообразности при регулировании и преодолении экологических проблем. Безусловно, противоречия между правовыми актами федерального уровня отрицательно сказывается на стабильности экологических правоотношений. На местном уровне, где и осуществляется реализация федеральных целевых программ, возникает непонимание, каково же истинное направление государственной политики в области экологии, а соответственно, каково должно быть направление юридических действий правоприменителей в свете вышеназванных правовых актов в сфере экологической безопасности. Несомненно, необходимо привести Стратегию экономической безопасности в полное соответствие с международными обязательствами, принятыми на себя Россией в сфере экологической безопасности, так как близкие экономические цели не могут быть противопоставлены экологическим проблемам, необходимости соблюдения экологических стандартов.

Взаимосвязанность Российской экологической проблематики с мировым масштабом эколого-правовых аспектов правового регулирования ставит проблемы экологии озера Байкал на международный уровень. Одновременно влияние международных правовых актов в экологической сфере на российскую действительность велико. Реализация Конвенции об изменении климата 1992 года, подписанной в Рио-де-Жанейро и Киотского протокола к ней [4, с.27], при том, что целью Конвенции является достижение стабилизации концентраций парниковых газов в атмосфере на таком уровне, который не допускал бы опасного антропогенного воздействия на климатическую систему, на современном этапе развития промышленности различных государств вызывает озабоченность в эколого-правовой науке и в мировом сообществе в целом.

Как известно, на смену Киотскому Протоколу, действие которого истекает в 2020 году, должно прийти Парижское соглашение, подписанное 12 декабря 2015 года по итогам 21-й конференции Рамочной конвенции об изменении климата в Париже. В апреле 2016 года Парижское соглашение было одобрено Россией. Следует обратить внимание, что помимо цели недопущения повышения средней температуры до установленного уровня, контроль загрязнений призван сказаться на охране окружающей природной среды как в области биосферы, так и в других областях экологии. При том, что ратификация Парижского соглашения Китаем и США, как стран осуществляющих наибольшее загрязнение окружающей природной среды в мировом масштабе, явилась важным шагом в сфере глобальной экологической безопасности, 31 мая 2017 года Президент США Д. Трамп объявил о выходе США из данного Соглашения.

По мнению Президента США, Парижское соглашение по климату перераспределяет американские богатства в пользу других стран. «Реальность такова, что выход из соглашения отвечает экономическим интересам Америки и не будет иметь большого значения для окружающей среды», – подчеркнул он. Трамп пояснил, что США могли потерять 2,7 млн рабочих мест к 2025 году, если бы выполняли положения Парижского соглашения. «Как тот, кто заботится об окружающей среде, я не могу с чистой совестью поддерживать соглашение, которое наказывает Соединенные Штаты», – добавил он [5].

Очевидность того, что США, как мировой промышленный лидер, не желает не только уменьшать количество рабочих мест, но и в современных политико-экономических условиях заинтересованы в перенесении производств из за рубежа на свою территорию, как представляется, никак не оправдывает лишённое ответственности отношение его лидеров к мировой экологии. Озабоченность придания политической окраски эколого-правовым проблемам высказывается учёными-правоведами разных стран. «Развитые страны склонны прибегать к агрессивной модели поведения в данном вопросе, поскольку часто перекладывают бремя обязанности по сокращению выбросов на развивающиеся страны и неохотно исполняют обязательства по возмещению ущерба», – справедливо отмечают китайские правоведа Х. Ван и Ш.Л. Ли [6].

При этом важно, что Парижское соглашение, как и Киотский протокол, действующие в настоящее время, играют огромную роль в сфере регулирования выбросов на мировом уровне. С точки зрения понятия мировой биосферы ясно, что потепление климата – это лишь один из пагубных результатов загрязнения планеты, эти результаты обширны и многообразны. Оправдания Д. Трампа тем, что он не является большим поклонником «концепции глобального потепления» не являются состоятельными с

эколого-правовой точки зрения. Можно являться сторонником или противником «концепции глобального потепления», но квоты выбросов и загрязнения окружающей природной среды являются важным регулятором в сфере глобальной экологии и не могут быть произвольно отброшены. США и в этой сфере показали себя страной, игнорирующей международное право и стоящей на страже только собственных интересов.

Даже существующие квоты выбросов, прежде всего, в силу практики торговли выбросами (квотами) при высоких темпах экономического роста ряда стран, в частности Китая, вызывают необходимость пристального внимания к данной проблеме. Общеизвестно, что экономическая интеграция на международном уровне для Российской Федерации имеет важное стратегическое значение. Озабоченность экологической безопасностью региона, прилегающего к границе Российской Федерации с Китайской Народной Республикой, выражалась на государственном уровне неоднократно и на протяжении многих лет. Примером тому может служить Постановление Правительства РФ от 21.03.1994 N 212 «О заключении Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о сотрудничестве по охране, регулированию и воспроизводству сырьевых водных ресурсов в пограничных водах рек Амур и Уссури» [7, с. 255-260].

В настоящее же время реальная угроза загрязнения приграничных с Китайской Народной Республикой территорий Российской Федерации в связи с продажей квот выбросов Китаю другими странами заботит не только экологов, но и правоведов, так как, несмотря на то, что в Китае с 2005 г. реализуется программа чистого развития Китая, темпы экономического роста Китая увеличились по сравнению с 2008 годом, когда продажа выбросов (квот) была легализована на международном уровне.

На наш взгляд, Парижское соглашение, а вместе с ним и Конвенция об изменении климата, явившаяся важным завоеванием на пути к решению проблем глобальной экологической безопасности, оказались под угрозой нивелирования её правового значения, в результате отказа от участия в Парижском соглашении такого промышленного лидера как США.

Правовое регулирование в данной области должно было развиваться как на уровне законодательства каждой из стран-участниц, так на международном уровне, лимиты продажи квот загрязнения должны быть закреплены на международно-правовом уровне более детально, с учётом развития тех или иных территорий и экологии регионов. Это в какой то степени может поставить правовой заслон тому, что некоторые государства ставят свои экономические интересы выше правовой охраны окружающей природной среды на глобальном уровне.

## Литература

1. Указ Президента РФ от 13.05.2017 № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 17.04.2018).
2. Сайт Президента Российской Федерации. Совещание по вопросам развития Байкальской природной территории, 4 августа 2017 года. [Электронный ресурс]. - URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/55292>. (дата обращения: 22.04.2018).
3. Сайт Правительства Российской Федерации. Совещание о сохранении, предотвращении загрязнения и рациональном использовании реки Волги, 8 августа 2017 15:20 Волгоград, [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/news/28770>. (дата обращения: 23.04.2018).
4. Киотский протокол к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата. Подписан в г. Киото 11.12.1997 в силу, в том числе для России, 16 февраля 2005 года // СЗ РФ, 07.03.2005, № 10.
5. Сайт NEWSRU 1 июня 2017 г. [Электронный ресурс] URL:<http://www.newsru.com/world/01jun2017/usaout.html>. (дата обращения: 25.04.2018).
6. Ван Х., Ли Ш.Л. Опыт Китая по применению рыночных инструментов для целей ограничения и сокращения парниковых газов // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 25.04.2018).
7. Постановление Правительства РФ от 21.03.1994 № 212 «О заключении Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о сотрудничестве по охране, регулированию и воспроизводству сырьевых водных ресурсов в пограничных водах рек Амур и Уссури» // Сборник российско-китайских договоров. 1949-1999. М.: Терра-Спорт, 1999.

## **К ВОПРОСУ О МЕХАНИЗМАХ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Намчук А. В.,**

кандидат юридических наук,  
Министерство финансов Российской Федерации,  
E-mail: avnamchuk@gmail.com

**Аннотация:** финансовое обеспечение системы государственного управления, осуществляющей обеспечение экологической безопасности, является необходимым условием эффективной реализации государственной политики. В условиях ограниченности ресурсов наблюдаемой в российской экономике в последние годы представляется актуальным исследование организации системы государственного управления, посредством которой осуществляется финансовое обеспечение реализации государственной политики в области экологической безопасности.

**Ключевые слова:** экологическая безопасность; финансовое обеспечение; федеральный бюджет; государственное управление; государственная политика.

## **THE ISSUE OF MECHANISMS FOR FINANCIAL ENSURING OF ECOLOGICAL SAFETY IN THE RUSSIAN FEDERATION**

**Nemchuk A. V.,**

Ph.D (Juridical Sc.),  
Ministry of Finance of the Russian Federation,  
E-mail: avnamchuk@gmail.com

**Annotation:** the financial provision of the public administration system that ensures environmental security is a prerequisite for the effective implementation of public policy. In the conditions of limited resources observed in the Russian economy in recent years, it seems relevant to research the organization of the public administration system. Through this system the financial support for the implementation of public policy in the field of environmental security.

**Key words:** environmental security; financial security; the federal budget; public administration; public policy.

Надлежащее финансовое обеспечение системы государственного управления, осуществляющей обеспечение экологической безопасности, является необходимым условием эффективной реализации государственной политики.



В условиях ограниченности ресурсов наблюдаемой в российской экономике в последние годы представляется актуальным исследование организации системы государственного управления по реализации государственной политики в области экологической безопасности.

В доктрине было сформулировано ее определение [1], и в 2002 году оно было закреплено на законодательном уровне в Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

В современной литературе тема экологической «безопасности» исследована достаточно глубоко [2].

С установлением Российской Федерации правовых основ стратегического планирования [3] государственных программ основным инструментом реализации государственной политики стали государственные программы.

В области обеспечения экологической безопасности это государственная программа Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012 - 2020 годы», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 326 (далее – Программа), основными целями которой заявлены повышение уровня экологической безопасности и сохранение природных систем.

Достижение цели «повышение уровня экологической безопасности» осуществляется путем интегральной оценки достижения целевых показателей установленных в Программе.

В государственные программы Российской Федерации включаются отраслевые подпрограммы, приоритетные проекты и федеральные целевые программы.

Программа включает подпрограммы «Регулирование качества», «Биологическое разнообразие России», «Гидрометеорология и мониторинг окружающей среды», «Организация и обеспечение работ и научных исследований в Арктике и Антарктике», «Обеспечение реализации государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012 - 2020 годы» (с окончанием реализации подпрограммы в 2015 году), «Ликвидация накопленного экологического ущерба» (с окончанием реализации подпрограммы в 2016 году, отдельные мероприятия подпрограммы 8 «Ликвидация накопленного экологического ущерба» включены в подпрограмму «Приоритетный проект «Чистая страна»), а также приоритетный проект «Чистая страна» (начало реализации подпрограммы – 2017 год) и федеральные целевые программы «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012 - 2020 годы» и «Создание и развитие системы мониторинга геофизической обстановки над территорией Российской Федерации на 2008 - 2016 годы».

Общий объем финансового обеспечения реализации Программы за счет средств федерального бюджета (без учета ресурсного обеспечения федеральной целевой программы «Создание и развитие системы мониторинга геофизической обстановки над территорией Российской Федерации на 2008 - 2016 годы») на 9 лет составляет 273 млрд. рублей. Минимальное финансирование предусмотрено на старте программы в 2012 году – 23 млрд. рублей, максимальное в середине срока реализации программы в 2015 году – 36 млрд. рублей.

Программа реализуется ответственным исполнителем – Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации при участии Федеральной службы по надзору в сфере природопользования.

Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации на 2018 год предусмотрено 18,4 млрд. рублей, 2019 год – 17 млрд. рублей, 2020 год – 16 млрд. рублей.

Порядка 5 млрд. рублей бюджетных ассигнований, предусмотренных Программой, Федеральным законом от 5 декабря 2017 г. № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» (далее – Федеральный закон о бюджете на 2018 год) распределены также между иными федеральными органами исполнительной власти и организациями.

Кроме того, в федеральном бюджете предусмотрены иные (непрограммные) расходы по направлению «Охрана окружающей среды».

Так, например, в 2018 году Федеральному агентству научных организаций предусмотрены бюджетные ассигнования, направляемые за счет Программы на мероприятия подпрограммы «Регулирование качества окружающей среды» – 100 млн. рублей, за счет приоритетного проекта «Сохранение и предотвращение загрязнения реки Волги» на реализацию отдельных мероприятий приоритетного проекта – 100 млн. рублей; бюджетные ассигнования, направляемые напрямую из федерального бюджета на прикладные научные исследования в области охраны окружающей среды – 100 млн. рублей, на финансовое обеспечение выполнения функций федеральных государственных органов, оказания услуг и выполнения работ (Предоставление субсидий бюджетным, автономным учреждениям и иным некоммерческим организациям) – 100 млн. рублей.

Министерству промышленности и торговли предусмотрены бюджетные ассигнования, на субсидии российским производителям колесных транспортных средств на компенсацию части затрат, связанных с выпуском и поддержкой гарантийных обязательств по колесным транспортным средствам, соответствующим нормам Евро-4, Евро-5 за счет бюджетных ассигнований предусмотренных подпрограммой «Развитие

транспортного и специального машиностроения» 56 млрд. рублей. Безусловно, эти ассигнования «работают» также на обеспечение экологической безопасности.

У Федеральной службы по надзору в сфере природопользования при общем бюджете на 2018 год 4,1 млрд. рублей средства Программы, предусмотренные на организацию и проведение комплексного государственного экологического надзора, разрешительной и лицензионной деятельности в части ограничения негативного техногенного воздействия на окружающую среду и экологической экспертизы составляют 1 млрд. рублей.

Федеральному агентству водных ресурсов на 2018 год предусмотрено 12,3 млрд. рублей, 2019 год – 12,5 млрд. рублей, 2020 год – 12,6 млрд. рублей.

Кроме того, в соответствии со статьей 6 Федерального закона о бюджете на 2018 год предусмотрено предоставление бюджетных ассигнований на реализацию государственных полномочий по проведению государственной экологической экспертизы, предусмотренных по подразделу «Другие вопросы в области охраны окружающей среды» раздела «Охрана окружающей среды» классификации расходов бюджетов в объеме до 292,5 млн. рублей в случае и в пределах поступления доходов федерального бюджета от сборов, вносимых заказчиками документации, подлежащей государственной экологической экспертизе, организация и проведение которой осуществляются федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы, рассчитанных в соответствии со сметой расходов на проведение государственной экологической экспертизы.

Таким образом, финансирование реализации государственной политики в области экологической безопасности осуществляется в основном с использованием программно-целевого подхода при этом применяются и иные способы финансового обеспечения государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности.

Однако, вероятно, существующие подходы необходимо будет пересматривать в связи с изданием Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 г. № 176.

В свете определенных в Стратегии основных вызовов и угроз экологической безопасности, с учетом целей, задач и механизмов реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности необходимо провести работу по ревизии действующих программ и проектов в области охраны окружающей среды, скорректировать показатели, сроки их достижения и соответственно оптимизировать бюджетные расходы.

Учитывая, что в соответствии со статьей 72 Конституции Российской Федерации природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, по завершении нормативной работы на федеральном уровне необходимо будет провести аналогичную работу на региональном уровне.

### Литература

1. Российская Федерация. Законы. Конституция Российской Федерации [Текст]: [принята всенародным голосованием 12.12.1993: ред. от 21.07.2014 № 11-ФКЗ] // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – С. 4398.
2. Указ Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 г. № 176 «О стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года». [Электронный ресурс]. URL: [http:// www. pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) (дата обращения: 26.05.2018).
3. Программа Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012 - 2020 годы», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 326. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70190228/> (дата обращения: 21.05.2018).
4. Федеральный закон от 5 декабря 2017 г. № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов».
5. Российская Федерация. Законы. Об охране окружающей среды [Текст] : [федер. закон от 10 янв. 2002 № 7-ФЗ : принят Гос. Думой 20 февр. 2001 г.: ред. от 31 декабря 2017 г. № 503-ФЗ] // Собрание законодательства РФ. – 2002. - № 2. – С. 133.
6. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70190228/> (дата обращения: 23.04.2018).
7. Виноградова Е.В. в соавт. Уголовное право России. Особенная часть / под ред. В.Н. Бурлакова, В.В. Лукьянова, В.Ф. Щепелькова. 2-е издание, переработанное. // Издательство Санкт-Петербургского государственного университета (Санкт-Петербург) 2014. – С. 490.
8. Жаворонкова Н.Г., Шпаковский Ю.Г. Правовое обеспечение экологической безопасности в условиях экономической интеграции Российской Федерации: монография. М.: Проспект, - 2017. - С. 160.

**ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
ПРЕДПРИЯТИЙ ТОПЛИВНО-ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО КОМПЛЕКСА ЧЕРЕЗ  
ПРИЗМУ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗЕМЕЛЬНОГО НАДЗОРА**

**Ведышева Н. О.,**

кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры экологического и  
природоресурсного права,  
Московский государственный  
юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА),  
E\_mail: veda120006@yandex.ru

**Аннотация:** в работе рассмотрены актуальные проблемы государственного земельного надзора как одного из видов государственного экологического надзора в деятельности предприятий ТЭК и предложены способы их разрешения.

**Ключевые слова:** государственный земельный надзор; государственный экологический надзор; предприятия ТЭК; природные ресурсы; природоресурсные отношения.

**PRAVOVOE SECURITY ACTIVITY OF THE ENTERPRISES OF FUEL AND  
ENERGY COMPLEX THROUGH THE PRISM OF STATE LAND SUPERVISION**

**Vedysheva N. O.,**

Ph.D (Juridical Sc.),  
AP of the Department of Environmental  
and Natural Resources Law,  
Kutafin Moscow State Law University  
(MSAL University),  
E\_mail: veda120006@yandex.ru

**Summary:** The article deals with topical issues of state land supervision as one of the types of state environmental supervision in the activities of enterprises of fuel and energy complex and suggests ways to resolve them.

**Key words:** state land supervision, state environmental supervision, enterprises of fuel and energy complex; natural resources; natural resource relations.

В настоящее время одной из важнейших задач государственной политики по управлению земельным фондом является обеспечение охраны природы и окружающей

среды, в том числе охраны земель, а также создание условий для организации рационального и эффективного использования земельных участков. Согласно ч.1 ст.9 Конституции РФ земля, так же как и другие природные ресурсы, используется и охраняется в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Соблюдение норм действующего законодательства напрямую зависит от грамотной контрольно-надзорной деятельности компетентных органов, призванных обеспечить законность и правопорядок в государстве. Поскольку участники земельных правоотношений зачастую нарушают определенные требования, содержащиеся в нормативных правовых актах, это, как правило, приводит не только к ухудшению земельных ресурсов, но и негативным образом влияет на состояние окружающей среды в целом. Поэтому сложившаяся ситуация, безусловно, требует функционирования эффективной системы государственного земельного надзора. Необходимо указать на тот факт, что государственный земельный надзор традиционно является одним из видов государственного экологического надзора согласно п. 2 ст. 65 Федерального закона «Об охране окружающей среды».

Следует отметить, что по вопросу о соотношении государственного экологического и земельного надзора в доктрине не сложилось единой позиции. Однако большинство авторов склоняются к тому, что на законодательном уровне государственный земельный надзор правомерно включен в состав государственного экологического, так как государственный экологический надзор обладает комплексным характером, включающим природоохранные и природоресурсные отношения, и, соответственно, состоит из нескольких различных видов надзора, в том числе государственного земельного надзора [1].

Положение о государственном земельном надзоре, утвержденное Правительством РФ [2], устанавливает порядок осуществления государственного земельного надзора, а также разграничивает полномочия органов, выполняющих данный вид деятельности. Так, государственный земельный надзор осуществляется Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестром), Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзором) и Федеральной службой по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзором) и их территориальными органами.

Следует отметить, что официальная статистика выявленных Росреестром нарушений земельного законодательства показывает следующее, а именно: в 2014 году их общее количество равнялось 177 957, к административной ответственности были

привлечены 122 967 лиц; в 2015 году – количество нарушений составило 187 600, к ответственности были привлечены 133 591, то есть наблюдается рост выявленных нарушений; а по состоянию на 2016 год показана обратная ситуация: всего было выявлено 147 764 нарушений, а к ответственности привлечено лишь 86 846 лиц [3].

На сегодняшний день в свете реализации приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» актуальным аспектом является изучение приоритетного проекта «Внедрение риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности». Риск-ориентированный подход применяется при организации отдельных видов государственного контроля (надзора), определяемых Правительством РФ[4]. Поскольку в систему государственного экологического надзора входит государственный земельный надзор, то на него так же распространяется применение рассматриваемого подхода. Переход от всеобъемлющего контроля (надзора) к дифференцированному планированию проверок в зависимости от уровня риска причинения вреда охраняемым законом ценностям, позволит увеличить охват потенциальных нарушителей, представляющих непосредственную угрозу причинения вреда, и одновременно снизить нагрузку на подконтрольные субъекты, которые не представляют реальной угрозы. Внедрение риск-ориентированного подхода должно привести, согласно мировому опыту, к снижению числа проверок, а отдельные категории бизнеса и вовсе освободить от необходимости прохождения плановых мероприятий. Так, за последние четыре года органами Ростехнадзора общее количество плановых проверок по всем видам надзора было снижено почти в два раза, что позволило сконцентрировать внимание на объектах, представляющих наибольшую опасность [5]. По сути, внедрение такого подхода действительно можно признать положительным явлением, поскольку различные ресурсы будут использоваться оптимально, а компетентные органы смогут повысить результативность своей деятельности.

В связи с этим, целесообразно рассмотреть особенности осуществления государственного земельного надзора в деятельности предприятий топливно-энергетического комплекса (ТЭК). Необходимо отметить тот факт, что деятельность предприятий ТЭК относится к области достаточно высоких потенциальных рисков, к числу которых можно отнести создание угрозы жизни и здоровью граждан и окружающей среде в целом. Следует отметить, что к основным негативным факторам в деятельности предприятий ТЭК, приводящим к серьезным авариям, относят физический износ сооружений и оборудования, а также несоблюдение требований нормативно-технических документов при проведении работ. Так, как справедливо заметил Н.Г. Кутьин, «Предприятия ТЭК - это сложнейшая сеть сооружений, в процессе деятельности которых

получаются, используются, перерабатываются, образуются, хранятся, транспортируются, уничтожаются многочисленные опасные вещества. Большая часть предприятий ТЭК относится к категории опасных производственных объектов» [6]. По мнению Е.В. Петровой и О.А. Лобановой [7], для предотвращения возможных катастроф возникает потребность в организации эффективной системы управления рисками на предприятиях ТЭК, нацеленной на решение целого ряда вопросов. Оценка деятельности предприятий ТЭК в рамках экологических проблем является наиболее важной, однако, в документах топливно-энергетической отрасли, как правило, отсутствует отчетность по экологическим рискам, что приводит к большим убыткам в случае возникновения опасных ситуаций, а также затрудняет управление в целом. Исключением является размещение на официальном сайте в информационно-коммуникационной сети Интернет ПАО «Газпром» экологических отчетов. В частности отражена информация о выполненных работах по технической и биологической рекультивации, направленных на восстановление продуктивности и хозяйственной ценности нарушенных земель. Так, в 2016г. рекультивировано 42,45 тыс. га, что на 133% больше показателя 2015 года. [8] Несмотря на это, видится целесообразным урегулировать данную проблему на законодательном уровне. По справедливому замечанию Заместителя Председателя Государственной Думы Федерального Собрания РФ О.В. Тимофеевой, необходим закон об экологической информации, который позволит закрепить понятие «экологическая информация» в действующем законодательстве, а также определить порядок ее предоставления.

Следует отметить, что деятельность предприятий ТЭК в основном подпадает под регулирование органов государственного экологического надзора, однако, поскольку эти отношения носят комплексный характер, влияя не только на окружающую среду в целом, но и на состояние земель, органы государственного земельного надзора также играют немаловажную роль в данной сфере. Таким образом, сложно провести грань между названными видами надзора в деятельности предприятий ТЭК, что свидетельствует о необходимости урегулирования, например, путем разработки специального межведомственного постановления.

Анализ судебной практики показывает, что многие предприятия ТЭК ненадлежащим образом выполняют требования действующего законодательства, что, в частности, приводит к загрязнению земельных участков нефтепродуктами. Так, рассмотрим Постановление Арбитражного суда Поволжского округа по делу № А55-26178/2016. [9] Как следует из материалов дела, на основании поступившей в адрес истца жалобы владельца земельного участка сельскохозяйственного назначения, расположенного в Волгоградской области, о самовольном размещении на участке



элементов инфраструктуры нефтепровода и разлива нефти на площади 15 кв. м. инспектором Россельхознадзора по Ростовской, Волгоградской и Астраханской областям и Республике Калмыкия проведено административное расследование в отношении АО «Российская инновационная топливно-энергетическая компания» (далее – АО «РИТЭК»), в ходе которого при выезде на земельный участок выявлен устойчивый запах нефтепродуктов, а также наблюдались следы на почве в виде темных пятен. На основании выявленных нарушений Управление Россельхознадзора обратилось в Арбитражный суд Самарской области с иском к АО «РИТЭК» о взыскании материального ущерба, причиненного землям сельскохозяйственного назначения и обязанности разработать проект рекультивации. Таким образом, суд кассационной инстанции не нашел оснований для отмены обжалуемых судебных актов.

Следует отметить, что для решения проблем, связанных с загрязнением земель нефтью и нефтепродуктами необходимо усовершенствовать правовые и организационные аспекты управления отходами путем внесения изменений в действующее законодательство в части формирования индустрии переработки отходов.

Актуальными также является проблема регулирования вопросов предупреждения и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов. Проектом Федерального закона «О внесении изменений в статью 46 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» предлагается внести изменения в части установления уведомительного порядка утверждения плана предупреждения и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов для сухопутных территорий. В Пояснительной записке к Законопроекту указано следующее: «Учитывая гораздо более значительное количество нефтегазовых объектов на суше по сравнению с морскими акваториями, законопроектом вместо обязательности наличия заключения государственной экологической экспертизы на проект плана вводится согласование проекта плана Росприроднадзором, что более оптимально по срокам и процедурам (например, не требуется проведение оценки воздействия на окружающую среду, упрощенный порядок внесения изменений в план). План предупреждения и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов утверждается организацией, осуществляющей на сухопутных территориях добычу, переработку, транспортировку, хранение и реализацию нефти и нефтепродуктов при условии наличия: заключения о готовности эксплуатирующей организации к действиям по локализации и ликвидации последствий разливов нефти и нефтепродуктов; и согласования федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление государственного экологического надзора» [10]. При этом отказ от проведения государственной экологической экспертизы и оценки

воздействия на окружающую среду в пользу указанного согласования обосновывается «более значительным количеством нефтегазовых объектов на суше по сравнению с морскими акваториями». Такой подход не соответствует основным принципам охраны окружающей среды: презумпции экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности и обязательности оценки воздействия на окружающую среду при принятии решений об осуществлении хозяйственной и иной деятельности. Кроме того, не учитывается класс опасности соответствующих объектов (могут относиться, в том числе, к объектам I категории, то есть оказывающим значительное негативное воздействие на окружающую среду). Неясны критерии оценки планов указанным федеральным органом исполнительной власти и условия их согласования. Данный Законопроект был принят в первом чтении 27 марта 2018 года в рамках пленарного заседания Государственной Думы РФ с указанием продолжить работу над ним с учетом предложений и замечаний в виде поправок.

На основании вышеизложенного необходимо отметить, что улучшение экологической ситуации в стране во многом зависит от смены экономических приоритетов в сфере государственной политики на экологические. Безусловно, в минимизации факторов, оказывающих негативное влияние на состояние земель и на окружающую среду в целом, ключевую роль играет деятельность надзорных органов. Увеличение темпов рекультивации земель, загрязненных и нарушенных в процессе строительства и эксплуатации энергетических объектов; использование отходов производства в качестве вторичного сырья; совершенствование законодательства в рассматриваемой сфере позволит решить указанные проблемы, а также обеспечить экологически безопасное развитие предприятий ТЭК.

### **Литература**

1. Бутылина Е.В. Земельный надзор и контроль: дисс. ...канд. юрид. наук. М., 2015. – С. 32.
2. Постановление Правительства РФ от 02.01.2015 № 1 «Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 2. С. 514.
3. Отчеты о государственном земельном контроле по состоянию на 1 января 2014 г., 1 января 2015 г., 1 января 2016 г., 1 января 2017г., 1 января 2018 г. Официальный сайт Росреестра [Электронный ресурс] URL:<https://rosreestr.ru/site/activity/gosudarstvennyu-nadzor/gosudarstvennyu-zemelnyu-kontrol-nadzor/statistika/>. (дата обращения: 09.04.2018).

4. Постановление Правительства РФ от 17.08.2016 № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 35. С. 5326.
5. Рекомендации по итогам круглого стола «Реформирование контрольно-надзорной деятельности Ростехнадзора». Официальный сайт Ростехнадзора [Электронный ресурс] URL: <http://www.gosnadzor.ru/news/64/2241/>. (дата обращения: 08.04.2018).
6. Кутьин Н.Г. Экологические проблемы и безопасность топливно-энергетического комплекса России. Официальный сайт Группы компаний «Городской центр экспертиз». [Электронный ресурс] URL: <http://www.gce.ru/about/info/>. (дата обращения: 01.04.2018).
7. Петрова Е.В., Лобанова О.А. Проблемы управления рисками на предприятиях ТЭК // Теория и практика общественного развития. 2012. № 5. – С. 64.
8. Экологический отчет ПАО «Газпром» за 2016 год. Официальный сайт ПАО «Газпром» [Электронный ресурс] URL: <http://www.gazprom.ru/nature/environmental-reports/>. (дата обращения: 12.04.2018).
9. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 21.09.2017 № Ф06-25017/2017 по делу № А55-26178/2016 [Электронный ресурс] // <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 17.04.2018).
10. Пояснительная записка к Проекту Федерального закона «О внесении изменений в статью 46 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. [Электронный ресурс] URL: <http://www.duma.gov.ru/>. (дата обращения: 09.04.2018).

**ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ПЕРЕВОЗЧИКОВ ЗА ЭКСПЛУАТАЦИЮ  
ТРАНСПОРТНЫХ СРЕДСТВ, НЕ ОТВЕЧАЮЩИХ НОРМАМ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ  
БЕЗОПАСНОСТИ**

**Зарапина Л. В.,**

кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры гражданского права,  
Российский государственный университет правосудия,  
E-mail: zarapinalv@mail.ru

**Аннотация:** статья посвящена вопросам требований к эксплуатации транспортных средств, содержание вредных (загрязняющих) веществ в выбросах которых превышает установленные технические нормативы выбросов, а также ответственности за выявленные нарушения.

**Ключевые слова:** транспортные средства; технические нормативы выбросов; методы контроля выбросов; производственный контроль выбросов; государственный технический контроль; государственный экологический контроль; административная ответственность.

**LIABILITY OF CARRIERS FOR THE OPERATION OF VEHICLES,  
NON-COMPLIANT WITH ENVIRONMENTAL SAFETY STANDARDS**

**Saraphina L. V.,**

Ph.D (Juridical Sc.), Professor,  
AP of the Chair of Civil Law,  
Russian State University of Justice,  
E-mail: zarapinalv@mail.ru

**Abstract:** the article is devoted to the issues of requirements for the operation of vehicles, the content of harmful (polluting) substances in brothers which exceeds the established technical regulatory brothers, as well as liability for violations of val.

**Key words:** vehicle emissions; technical standards for emissions; methods of emission control; industrial emissions control; technical state control; state ecological control and administrative responsibility.

Сегодня без собственного автомобильного транспорта не обходится ни одно предприятие, независимо от того является ли оно юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем. Но задумывается ли руководитель или иное

должностное лицо, ответственное за работу автотранспорта на нем, о том, какой вред окружающей природной среде наносит транспортное средство в случае, если вредные выбросы в атмосферу не соответствуют техническим нормативам?

В соответствии с п. 1 ст. 17, п. 2 ст. 30 Федерального закона от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» [1], ст. 45 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» [2] запрещается производство и эксплуатация транспортных и иных передвижных средств, содержание вредных или загрязняющих веществ в выбросах превышает установленные технические нормативы.

Определим, что является в данном случае выбросом вредных загрязняющих веществ, каковы их нормативные значения, кем и когда они должны контролироваться?

Нормативные требования к содержанию выбросов вредных (загрязняющих) веществ в отработавших газах от автотранспорта (далее - выбросы) содержатся в Тех регламенте (вступил в силу с 01.01.2015 г.) Таможенного союза «О безопасности колесных транспортных средств», принятом Решением Комиссии Таможенного союза от 09.12.2011 № 877 «О принятии технического регламента Таможенного союза «О безопасности колесных транспортных средств» [3].

В ряде национальных стандартов Российской Федерации содержатся нормы и методы контроля выбросов: «ГОСТ Р 52033-2003. Государственный стандарт Российской Федерации. Автомобили с бензиновыми двигателями. Выбросы загрязняющих веществ с отработавшими газами. Нормы и методы контроля при оценке технического состояния» [4], «ГОСТ Р 52160-2003. Национальный стандарт Российской Федерации. Автотранспортные средства, оснащенные двигателями с воспламенением от сжатия. Дымность отработавших газов. Нормы и методы контроля при оценке технического состояния» [5] и др.

С момента вступления в силу Федерального закона от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании» [6], все национальные стандарты носят рекомендательный характер и применяются добровольно, а в соответствии с п. 4 ст. 17 Федерального закона № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» транспортные и иные передвижные средства, выбросы которых оказывают вредное воздействие на атмосферный воздух, подлежат регулярной проверке на соответствие таких выбросов техническим нормативам выбросов в порядке, установленном уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

Для реализации данного пункта Правительством Российской Федерации было принято соответствующее Постановление от 06.02.2002 № 83 «О проведении регулярных проверок транспортных и иных передвижных средств на соответствие техническим

нормативам выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух». [7] В соответствии с п. 2 Постановления проверки автотранспортных средств должны осуществляться во время их государственного технического осмотра.

Получается, что у владельцев транспортных средств нет обязанности по осуществлению самостоятельного или с привлечением специализированной аккредитованной лаборатории экологического контроля за содержанием выбросов автотранспорта. На законодательном уровне его проведение предусмотрено во время осуществления технического осмотра транспортных средств.

При обнаружении в ходе осуществления государственного экологического контроля в отношении владельца транспортного средства превышения указанных нормативов у выпущенного на линию автотранспорта на должностное лицо, ответственное за выпуск, могут быть наложены штрафные санкции в соответствии со ст. 8.22 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [8] в размере от 500 до 1 000 рублей, что в целом, не много.

Кроме того, предприятия – владельцы транспортных средств должны разрабатывать проекты нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, порядок осуществления производственного контроля за соблюдением требований законодательства в области обращения с отходами, отсутствовали лимиты на размещение отходов. За невыполнение этих обязанностей на должностных лиц накладываются административные взыскания, что подтверждается актами судебных органов. [9]

Представляется, что сумма от пятисот рублей до одной тысячи рублей не так уж и велика, а потому предприятия не стремятся организовывать контроль и проводить мероприятия по соблюдению требований законодательства о защите атмосферного воздуха в части содержания загрязняющих веществ в выбросах, превышающего нормативы, установленные государственными стандартами Российской Федерации.

Тем не менее, многие задумываются не только о размере штрафа, но и о той опасности, которая таится в загрязнённом воздухе. Потому некоторые предприятия создают и реализуют собственные программы экологического контроля и осуществляют мероприятия по контролю за выбросами загрязняющих веществ автотранспортом.

И чем больше таких предприятий будет (независимо от вида транспорта), тем более чистым будет наш воздух, тем безопаснее будет не только наше будущее, но и будущее наших детей и следующих поколений.

Помимо транспортных средств, которые в большинстве своем используют бензин в качестве топлива, сопутствующей проблемой является и не экологичная добыча полезных ископаемых, применяемых при производстве, как самих транспортных средств, так и

топлива для него. Исследователи Мухлынина М.М., Соловьева Н.В., Виноградова Е.В., Мухлынин Д.Н. и Лебедева О.Е., анализируя экономические и правовые аспекты экологической безопасности, говорят об серьезной интеграции России в мировую экономику и месте России в рядах крупнейших производителей нефти в мире и крупнейший экспортер природного газа, никеля, палладия и титана. На энергетику и металлы приходится около 80% российского экспорта, при этом две трети экспорта приходится на нефть и газ. Такая интеграция российского рынка в мировую экономику требует учета широкого спектра различных угроз, связанных с ним. В этих условиях актуальна проблема обеспечения экологической безопасности, так как в современных условиях экологическая безопасность является важным аспектом не только многих видов экономической деятельности, но, прежде всего, качества жизни, безопасности здоровья населения. Возрастает вероятность неблагоприятного влияния внешних факторов на экономику страны. В этой связи на первый план выходят вопросы обеспечения национальной экономической безопасности в процессе ее интеграции в мировые экономические отношения. [10, с. 145]

Строгие экологические стандарты, распространяющиеся на многие товары, как на продовольственные, так и на непродовольственные, впервые в законодательство ввели развитые страны Европы и США, настало время и России привнести такие же строгие экологические стандарты в отношении транспорта, которые загрязняют воздух. Так с 1 июля 2018 года планируется вступление в силу новой редакции Правил дорожного движения, в которых появятся особые знаки, устанавливающие ограничения на въезд транспорта с грязными выхлопами. Нововведения коснутся миллионов владельцев транспортных средств с двигателями класса «Евро-0», «Евро-1», «Евро-2». Однако знаки на дорогах пока не появились, требования и правила применения указателей еще не внесены в ГОСТ.

Министерство транспорта Российской Федерации можно назвать инициатором данных нововведений и поправок к ПДД, которые были разработаны еще в 2014 году, в их основу лег многолетний положительный зарубежный опыт. Идея ограничить проезд транспорта с выхлопами, загрязняющими атмосферный воздух и в целом окружающую среду, обсуждается уже больше десяти лет, эта тема поднималась еще при мере города Москвы Юрии Лужкове в правительстве Москвы в середине 2000-х. С начала 2000-х вообще к вопросам экологии относились очень серьезно, так, например, в 2001 г. на территории столицы были предприняты попытки создать экологическую милицию Москвы, которая после долгих дискуссий была создана и являлась экспериментальным подразделением, строящим свою деятельность в соответствии с приказом № 767 МВД РФ,

подписанным 27 августа 2001 года «О проведении эксперимента в ГУВД г. Москвы». Исследователь Мухлынина М.М. провела историко-правовой анализ данного вопроса и предлагает повторить попытку и создать в России экологическую полицию как специализированный правоохранительный органа в сфере экологии. [11, с. 329]

Что касается нововведений и поправок к ППД, направленных на борьбу с грязными автомобильными выхлопами, то еще одну задачу, которую преследует законодатель, это дать возможность региональным властям вводить ограничения в районах с неблагоприятной экологической обстановкой, тем самым на территории всей нашей страны контролировать и пресекать попытки загрязнений окружающей среды.

### Литература

1. Федеральный закон от 04.05.1999 № 96-ФЗ (ред. от 13.07.2015) Об охране атмосферного воздуха // Собрание законодательства РФ, 03.05.1999, № 18, - С. 222.
2. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 31.12.2017) Об охране окружающей среды // Собрание законодательства РФ, 14.01.2002, № 2, - С. 133.
3. Решение Комиссии Таможенного союза от 09.12.2011 № 877 (ред. от 13.12.2016) О принятии технического регламента Таможенного союза О безопасности колесных транспортных средств // <http://www.tsouz.ru>. (дата обращения – 25.03.2018)
4. ГОСТ Р 52033-2003. Государственный стандарт Российской Федерации. Автомобили с бензиновыми двигателями. Выбросы загрязняющих веществ с отработавшими газами. Нормы и методы контроля при оценке технического состояния (утв. Постановлением Госстандарта РФ от 27.03.2003 № 100-ст) (ред. от 02.05.2012) // М., ИПК Издательство стандартов, 2003.
5. ГОСТ Р 52160-2003. Национальный стандарт Российской Федерации. Автотранспортные средства, оснащенные двигателями с воспламенением от сжатия. Дымность отработавших газов. Нормы и методы контроля при оценке технического состояния (утв. Постановлением Госстандарта РФ от 18.12.2003 N 375-ст) (ред. от 02.05.2012) // М., ИПК Издательство стандартов, 2004.
6. Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ (ред. от 29.07.2017) О техническом регулировании // Собрание законодательства РФ, 30.12.2002, N 52 (ч. 1), - С. 5140.
7. Постановление Правительства РФ от 05.12.2011 № 1008 (ред. от 12.02.2018) О проведении технического осмотра транспортных средств // Собрание законодательства РФ, 12.12.2011, N 50, - С. 7397.



8. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 05.02.2018) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002, № 1 (ч. 1), .- С. 1.
9. Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 21.02.2008 № Ф04-40/2007(691-А46-23) по делу № А46-4914/2007 Осуществление юридическим лицом платежей за негативное воздействие на окружающую среду не освобождает его от обязанности по разработке проекта нормативов образования отходов и лимитов на их размещение // Документ опубликован не был.
10. Vinogradova E.V., Mukhlynina M.M., Mukhlynin D.N., Solovyeva N.V., Lebedeva O.E. Economic and legal aspects of environmental safety // Journal of Environmental Management and Tourism. 2018. Т. 9. № 1 (25). С. 144-150.
11. Мухлынина М.М. К дискуссионному вопросу о создании в России экологической полиции как специализированного правоохранительного органа в сфере экологии [Текст]: в сборнике: Современная экология: образование, наука, практика //Материалы международной научно-практической конференции / под общей редакцией проф. В.И. Федотова и проф. С.А. Куролапа. – Воронеж: Научная книга, 2017. – Т.2. - С. 329-330.

УДК 342.4

ББК 67.307.1

## **К ВОПРОСУ О КОНСТИТУЦИОННЫХ ОСНОВАХ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В СОВРЕМЕННЫЙ ПЕРИОД В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Мухлынина М. М.,**

кандидат юридических наук,  
заведующая кафедрой гражданско-правовых дисциплин,  
Академия гражданской защиты МЧС России,  
E.mail: [muhlynina@amchs.ru](mailto:muhlynina@amchs.ru)

**Аннотация:** Целью статьи является анализ конституционных основ и выработка предложений по совершенствованию законодательства в сфере охраны окружающей среды. Автор анализирует круг органов, призванных осуществлять экологическую политику в России, к которым относятся: Президент России, органы государственной власти, в частности, профильное министерство – Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России). В статье анализируется

некоторые современные экологические проблемы, в частности, проблема утилизации накопленных промышленных и бытовых отходов.

**Ключевые слова:** конституционные основы; охрана окружающей среды; экологические проблемы; государственная экологическая политика; природные ресурсы.

## **THE QUESTION OF THE CONSTITUTIONAL FOUNDATIONS OF ENVIRONMENTAL PROTECTION IN THE MODERN PERIOD IN THE RUSSIAN FEDERATION**

**Mukhlynina M. M.,**  
Ph.D (Juridical Sc.),  
Head of the Department of Civil Law Disciplines,  
Academy of Civil Defence EMERCOM of Russia,  
E.mail: [muhlynina@amchs.ru](mailto:muhlynina@amchs.ru)

**Abstract:** the Purpose of the article is to analyze the constitutional framework and develop proposals for improving legislation in the field of environmental protection. The author analyzes the range of bodies designed to implement environmental policy in Russia, which include: the President of Russia, public authorities, in particular, the relevant Ministry – the Ministry of natural resources and ecology of the Russian Federation (Ministry of natural resources of Russia). The article analyzes some of the current environmental problems, the problem of disposal of accumulated industrial and domestic waste.

**Key words:** constitutional framework; environmental protection; environmental problems; public environmental policy; natural resources.

Экологическая ситуация, соответствующая требованиям международного и национального законодательства – одна из приоритетных задач национальной безопасности в России. Устойчивая тенденция ухудшения экологической ситуации в стране ставит вопрос об эффективности деятельности государственных органов на всех уровнях власти при осуществлении ими конституционных полномочий в области охраны окружающей среды, возложенных на них статьей 72 Конституцией Российской Федерации[1]. Деятельность органов государственной власти прямо влияет на все сферы жизнедеятельности общества и государства, поэтому считаем охрану окружающей среды конституционной обязанностью органов государственной власти. Наиболее зависимы от этой деятельности именно конституционные экологические права. В целях предотвращения негативных тенденций и обеспечение устойчивого экологического

развития Президентом РФ и органами государственной власти осуществляется планомерная государственная экологическая политика в нашей стране.

Серов Г.П., Смоленцева Л.А. и Парусова Н.С. определяют цели экополитики как обеспечение гармоничного, динамично-сбалансированного развития экономики, общества, природы. Целями же государственной политики в сфере экобезопасности исследователи считают сохранение и восстановление природной среды, обеспечение качества окружающей среды, необходимого для благоприятной жизни человека и устойчивого развития экономики, ликвидация накопленного вреда природе вследствие хозяйственной и иной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата [7, с. 51].

Конституционными основами охраны окружающей среды являются следующие нормы Конституции Российской Федерации: ч. 2 ст. 9, ч.2 ст. 36, ст. 42, ст. 58, п. «е» ст. 71, п. «в» ч. 1 ст. 72, п. «д» ч.1 ст. 72 и п. «к» ч. 1 ст. 72. Нет особого смысла раскрывать содержание всех перечисленных норм, так как они общеизвестны, остановимся только на одной статье, в которой непосредственно упоминается базовое право каждого гражданина на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением (ст. 42 Конституции РФ) [1].

Конституционное гарантирование права каждого гражданина на благоприятную окружающую среду призваны реализовывать государственные органы власти планомерно осуществляя определенную ими политику в данном направлении. Экологические права человека напрямую зависят от эффективной реализации конституционно-правовых норм в сфере охраны окружающей среды на федеральном и региональном уровнях.

Президент Российской Федерации занимает очень активную позицию, направленную на придание ускорения решению экологических проблем в нашей стране. Путин В.В. стал главным драйвером Года экологии в 2017 году, это само по себе уже говорит о том, что ситуация с решением экологических проблем находится под непосредственным контролем самого Президента РФ и волнует его также сильно как рядовых россиян. На профильное министерство – Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России) – возложены функции по реализации государственной политики в сфере охраны окружающей среды. Интересно в этой связи мнение председателя Комитета Государственной Думы по экологии и охране окружающей среды Федерального Собрания Российской Федерации Бурматова В.В. об итогах Года экологии 2017 и результатах деятельности Минприроды РФ: «На Год экологии Президент дал десять конкретных поручений Минприроды, и не одно из

них не выполнено. А среди них были ключевые вещи, связанные с качеством атмосферного воздуха, реформой обращения с отходами, экологической информацией и др.» [6, с. 51]. Однако Бурматов В.В. справедливо продолжает: «Положа руку на сердце, признаем, что за один, два, даже три Года экологии многолетние проблемы не поднять» [6, с. 53].

В последние годы было принято большое количество стратегий, концепций, программ развития экологического содержания, законов субъектов Российской Федерации, приказов или решений коллегий экологических министерств и ведомств. Однако особое место среди актов занимает Указ Президента России «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации», где значительное место отведено экологической составляющей [6]. Согласно Стратегии достижение целей экологической безопасности и рационального природопользования в нашей стране может осуществляться путем формирования и реализации долговременной государственной политики [2].

Основными стратегическими документами в области государственной экологической политики являются:

1. Экологическая доктрина РФ;
2. Основы государственной политики в области экологического развития РФ на период до 2030 года;
3. Концепция развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года;
4. Стратегии деятельности в области гидрометеорологии и смежных с ней областях на период до 2030 года;
5. Водная стратегия РФ на период до 2020 года;
6. Стратегия развития лесного комплекса РФ до 2020 года;
7. Основы государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в РФ на период до 2030 года;
8. Комплексная стратегия обращения с твердыми бытовыми отходами в РФ и план ее реализации и др.

В апреле 2017 года был принят важнейший нормативный правовой акт – Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, которая является основой для формирования и воплощения в жизнь планируемой государственной политики в сфере экологической безопасности на всех уровнях: федеральном, региональном, муниципальном и отраслевом [3].

Одной из задач Стратегии является как раз реализация конституционного права каждого гражданина на благоприятную окружающую среду (ст. 42 Конституции РФ), что планируется достичь ликвидацией негативных последствий воздействия антропогенных факторов на природу, а также реабилитацией территорий и водных пространств, загрязненных в результате разноплановой деятельности человека, так как неблагоприятная окружающая среда в настоящее время является причиной ухудшения здоровья и повышения смертности населения, особенно той его части, которая проживает в промышленных центрах и вблизи производственных объектов (п.17 Стратегии).

Профильное министерство (Минприроды РФ) также реализует государственную политику в сфере охраны окружающей среды, которая в настоящее время осуществляется в рамках государственной программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012 - 2020 годы, [4] целью которой является создание условий для формирования благоприятной окружающей среды, а самыми насущными выделены три задачи – это создание современных систем экологического нормирования, систем безопасного обращения с отходами и ликвидация накопленного вреда, сохранение биоразнообразия флоры и фауны на территории России.

Совершенствование нормативно-правовой базы является еще одной важной задачей Минприроды, так, например, в докладе «О реализации Плана деятельности Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации на 2016-2021 гг.» составлен план нормотворческой деятельности на 2017 год (утвержден Приказом № 7 Минприроды России от 13 января 2017 г.), предусмотрена разработка 46 нормативных правовых актов:

- в сфере лесных ресурсов – 21;
- в области недропользования и геологии – 5,
- в сфере водных ресурсов и гидрометеорологии – 6,
- в области охоты и охотничьего хозяйства – 5,
- в целом в области охраны окружающей среды – 8,
- и даже в сфере государственной службы – 1 [5].

Конституционные основы реализации прав граждан и организаций в сфере экологии находят свое продолжение в огромной массе нормативных правовых актов различных уровней и направлений деятельности, остается только действительно прилагать усилия как со стороны органов государственной власти, бизнеса, общественных организаций и самих граждан для их воплощения в жизнь, так как охрана окружающей среды – это дело коллективное. Самым ярким примером попытки ухода от ответственности за загрязнения окружающей среды со стороны бизнеса является

проблема с накопленными промышленными отходами. Годами копятся десятки, сотни и миллионы тонн шлакоотвалов, пылят, наносят вред здоровью людей, животных и окружающей среде. Предприятия, на которых накопились эти отходы производства преступно бездействуют, никому их не отдают, не перерабатывают и не платят за негативное воздействие на экологию. На балансовых счетах этих организаций отходы производства в виде шлака числятся как сырье, а не как промышленные отходы. Граждане также сами не способствуют воплощению в жизнь конституционной нормы на их право жить в экологически чистой среде, так как только очень низким уровнем экологической культуры граждан можно объяснить многочисленные попытки властей ввести отдельный сбор мусора, ни одна из которых еще не удалась. В России, по подсчетам специалистов, накоплено порядка двух миллиардов тонн бытовых отходов, и что с ними делать толком никто пока не знает.

Таким образом, совершенствование конституционных основ и законодательства об охране окружающей среде, комплекс вопросов, связанных с государственной экологической политикой, нуждается в анализе и оценке в разных плоскостях. Достижение стратегических целей экологической безопасности и рационального природопользования осуществляется путем формирования и реализации долговременной продуманной государственной политики в сфере экологии, формирования эффективно действующей системы природоохранных органов, повышение уровня экологического образования и экологической культуры граждан.

### **Литература**

1. 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).
2. Стратегии национальной безопасности Российской Федерации // СЗ РФ. 2016. № 1 (часть II). С. 212.
3. Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ, 24.04.2017, № 17, С. 2546.
4. Государственная программа Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012 - 2020 годы (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 326) [Электронный ресурс]. URL:

[//www.mnr.gov.ru/docs/gosudarstvennye\\_doklady/ob\\_osushchestvlenii\\_kontrolno\\_nadzornykh\\_funktsiy\\_v\\_2015\\_godu/](http://www.mnr.gov.ru/docs/gosudarstvennye_doklady/ob_osushchestvlenii_kontrolno_nadzornykh_funktsiy_v_2015_godu/) (дата обращения - 18.04.2018).

5. О реализации Плана деятельности Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации на 2016-2021 гг. [Электронный ресурс]. URL: [//www.mnr.gov.ru/docs/gosudarstvennye\\_doklady/ob\\_osushchestvlenii\\_kontrolno\\_nadzornykh\\_funktsiy\\_v\\_2015\\_godu/](http://www.mnr.gov.ru/docs/gosudarstvennye_doklady/ob_osushchestvlenii_kontrolno_nadzornykh_funktsiy_v_2015_godu/) (дата обращения - 20.04.2018).

6. Глазкова Л. Нужен закон об экологической информации // Российская Федерация сегодня (Общественно-политический журнал Федерального Собрания – Парламента РФ). - № 6. – 2018. – С. 51-52.

7. Серов Г.П., Смоленцева Л.А., Парусова Н.С. Экологический контроль как предмет дополнительного профессионального обучения. // Экологический вестник России. – 2018. – № 2. – С. 50-59.

УДК 349.6

## **МОНИТОРИНГ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ОХОТЫ И СОХРАНЕНИЯ ОХОТНИЧЬИХ РЕСУРСОВ В КРЫМУ**

**Какителашвили М. М.,**  
кандидат юридических наук,  
доцент кафедры международного сотрудничества  
в сфере прокурорской деятельности,  
Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации,  
E-mail: mmk2010@yandex.ru

**Аннотация:** интеграция Республики Крым и города федерального значения Севастополь в Российскую Федерацию закономерно вызывает различные проблемы в правовом регулировании. Одной из таких проблем является правовая регламентация охоты на территории г. Севастополя. Целью статьи является вскрытие правовой коллизии в правовом регулировании охоты и сохранении охотничьих ресурсов в Республики Крым и городе федерального значения Севастополе. В статье проводится анализ федерального и регионального законодательства, направленного на коррекцию регулирования длящихся правоотношений в сфере охотничьего хозяйства. Завуалированное осуществление

охотничьей деятельности на территории города федерального значения Севастополь подвергнуто критике. Предложена авторские варианты решения указанной проблемы.

**Ключевые слова:** мониторинг; животный мир; охота; единство правового пространства; регулирование численности животных.

## **MONITORING OF LEGISLATION IN THE FIELD OF HUNTING AND THE PRESERVATION OF THE HUNTING RESOURCES IN THE CRIMEA**

**Kakitelashvili M. M.,**  
Ph.D (Juridical Sc.),  
AP of the Department of International Cooperation  
in the Field of Prosecutorial Activities,  
Academy of the Prosecutor General's  
Office of the Russian Federation,  
E-mail: mmk2010@yandex.ru

**Abstract:** integration of the Republic of Crimea and city of Federal importance Sevastopol into the Russian Federation natural causes various problems in the legal regulation. One such issue is the legal regulation of hunting on the territory of Sevastopol. The purpose of the article is to reveal the legal conflict in the legal regulation of hunting and preservation of hunting resources in the Republic of Crimea and the Federal city of Sevastopol. The article analyzes the Federal and regional legislation aimed at correcting the regulation of lasting legal relations in the sphere of hunting. A veiled exercise of hunting activities on the territory of the Federal city of Sevastopol criticized. The author's solution of this problem.

**Keywords:** monitoring; fauna; hunting; unity of legal space; animal control.

Вхождение в состав Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополь актуализирует рассмотрение вопросов охраны объектов животного мира на этих территориях.

Крым в составе Украины имел статус автономной республики, после воссоединения с Россией он стал двумя самостоятельными субъектами Федерации с особым правовым статусом – Республикой Крым и городом федерального значения Севастополем.

По закону Украины от 22.02.2000 №1478-III «Об охотничьем хозяйстве и охоте (действовавшему до 01.01.2015)» допускалось осуществление охоты и деятельности в сфере охотничьего хозяйства на территории населенных пунктов. Государственное регулирование в области охотничьего хозяйства и охоты осуществляют Кабинет Министров Украины, Совет министров Автономной Республики Крым, местные



государственные администрации, центральный орган исполнительной власти (ст. 4 Закона).

Отношения, возникающие в связи с осуществлением видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства урегулированы Федеральным законом от 24.07.2009 № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон об охоте). В соответствии с Законом об охоте, охотничьи угодья – это территории, в границах которых допускается осуществление видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства (п. 15 ст. 1).

В границы охотничьих угодий включаются земли, правовой режим которых допускает осуществление видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства (п. 1 ст. 7 Закон об охоте).

В Земельном кодексе Российской Федерации установлено, что землями населенных пунктов признаются земли, используемые и предназначенные для застройки и развития населенных пунктов. При этом, границы городских, сельских населенных пунктов отделяют земли населенных пунктов от земель иных категорий (ст. 83).

Учитывая изложенное, действующим законодательством Российской Федерации **не предусматривается возможность осуществления на землях населенных пунктов видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства.**

Данная позиция нашла свое подтверждение в Определении Конституционного Суда РФ от 25.02.2016 № 327-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы акционерного общества «Рыбхоз прогресс» на нарушение конституционных прав и свобод статьей 26 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Однако до настоящего времени не решена проблема о законности правового статуса охотничьих угодий и организации проведения охоты на территории г. Севастополя, на которую неоднократно указывали специалисты [2, с. 19-38].

Так, Д.В. Горохов указывает на то, что сам факт функционирования в системе органов исполнительной власти города Севастополь Управления лесного и охотничьего хозяйства города можно рассматривать не только как нарушения правил охоты, но и должностным правонарушением [2, с. 23-40]. С этих позиций все правовые акты, принимаемые Правительством города федерального значения Севастополь [1] в сфере охотничьего хозяйства города могут быть признаны незаконными.

Общая площадь охотничьих угодий города Севастополя составляет 58 604,5 га. в том числе: полевые охотничьи угодья – 24 604 га; лесные охотничьи угодья – 34 000,5 га.

По состоянию на 2017 г. на территории г. Севастополя функционируют следующие охотхозяйства: ООО «Орлиновское охотничье хозяйство», площадь охотничьих угодий – 12770,5 га (предоставлены в пользование решением Севастопольского городского Совета от 08.04.2008 № 4028 «О предоставлении ООО «Орлиновское охотничье хозяйство» в пользование охотничьих угодий, расположенных на подведомственной Севастопольскому городскому Совету территории»); ООО «Кордон Мекензи», площадь угодий – 6156 га (предоставлены в пользование решением Севастопольского городского Совета от 08.04.2008 № 4029 «О предоставлении ООО «Кордон Мекензи» в пользование охотничьих угодий, расположенных на подведомственной Севастопольскому городскому Совету территории»); общедоступные охотничьи угодья г. Севастополя, площадью 39477 га (мероприятия в сфере охоты и сохранения охотничьих ресурсов на территориях данных угодий осуществляет Главное управление природных ресурсов и экологии г. Севастополя (Севприроднадзор).

Общедоступные и закрепленные охотничьи угодья частично находятся на особо охраняемых природных территориях регионального значения города Севастополя – государственных природных ландшафтных заказниках регионального значения «Байдарский» и «Мыс Айя» и памятника природы регионального значения «Заповедное урочище скалы Ласпи».

Основными видами охотничьих ресурсов являются олень благородный, косуля европейская, дикий кабан, заяц русак, фазан, куропатка и пролетные виды – перепел и вальдшнеп.

При этом в Республике Крым действуют несколько официальных охотничьих угодий: Алуштинское, Орлиновское и Качинское охотничье хозяйство.

В настоящее время в городе федерального значения Севастополь формально охота не разрешена, но в рамках ст. 48 Закона об охоте, организовано регулирование численности некоторых видов животных на территории общедоступных охотничьих угодий города. Так, например, в 2017 г. в рамках государственного мониторинга состояния популяций охотничьих ресурсов и запланированных мероприятий по профилактике болезней среди диких животных федеральной государственной охотничьей инспекцией Севприроднадзора было организовано регулирование численности лисицы и волка на территории общедоступных охотничьих угодий города Севастополя. Регулирование численности осуществлено методом проведения коллективной загонной охоты в кварталах № 58, 62. Мекензиевского участкового лесничества на площади 150 га. В охоте приняло участие 24 человек [2].

По данным Главного управления природных ресурсов и экологии города Севастополя в 2016 году в рамках любительской и спортивной охоты на территории охотничьих угодий города Севастополя добыты охотничьи ресурсы в количестве (согласно представленным охотниками сведениям о добытых животных): оленей благородных – 25 особей; косуль европейских – 9 особей; кабанов диких – 94 особи; зайцев-русаков – 119 особей; фазанов обыкновенных – 35 особей; куропаток серых – 110 особей; перепелов – 558 особей; вальдшнепов – 239 особей; голубей – 76 особей [3].

Полагаем, что указанная деятельность, вероятно, может являться своеобразной попыткой замаскировать проведение охоты на территории города.

Возможны три вектора решения данной проблемы, каждый из которых имеет свои достоинства и недостатки.

Во-первых, соблюдение полного запрета проведения на землях населенных пунктов всех видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства, исключение из системы органов исполнительной власти города управления охотничьего хозяйства. По такой схеме поступили при расширении территории г. Москвы за счет присоединения к ней южной части Московской области [4]. На переданной территории были расположены два охотничьих хозяйства – Апрелевское охотхозяйство МГО «Динамо» и охотхозяйство Подольского РООиР, которые были упразднены.

Во-вторых, возможно вывести часть территории города федерального значения Севастополь из городской черты. Однако, потенциальные охотничьи угодья составляют около 40% территории города, а некоторые из них обособлены землями населенных пунктов.

Реализация подобного направления может поставить под сомнение целесообразность создание самостоятельного субъекта Федерации.

В-третьих, принятие специального федерального закона об установлении особенностей охоты в г. Севастополе [5].

По нашему мнению, предлагаемые изменения допустимы только в случае внесения изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и другие федеральные законы, которыми определяется правовой режим земель населенных пунктов. Разрешение указанной правовой коллизии путем принятия поправок в федеральное законодательство, допускающих, в виде исключения, возможность осуществления на землях населенных пунктов видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства полагаем не допустимым.

Основные принципы единого правового пространства – верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов, а также распространение их на всей территории России – закреплены непосредственно в Конституции Российской Федерации

(ч. 2 ст. 4, ч. 5 ст. 76). По справедливому замечанию И.Н. Барцица, без единства правового пространства невозможно единство системы государственной власти [1, с. 54-67].

Как отмечают исследователи, некоторые субъекты Федерации с целью получения экономических выгод в сфере природопользования, в нарушении ст. 71, 72, 73 Конституции Российской Федерации, пытаются присвоить полномочия по правовому регулированию отношений, которые относятся к исключительной компетенции Федерации.

В-четвертых, изменение статуса города федерального значения Севастополь на другой правовой статус (например, край или область), что едва ли фактически возможно.

Как нам представляется, прокуроры в данной ситуации при решении вопроса о применении мер реагирования должны руководствоваться приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195, в котором, в частности, указывается, что при внесении актов реагирования следует оценивать возможные негативные последствия исполнения требований прокурора, имея в виду, что акты реагирования должны быть направлены не на разрушение существующих правоотношений, а на их корректировку и приведение в соответствие с действующим законодательством (п. 13).

Выявленные в ходе проведенного исследования проблемы требуют дальнейшей научной проработки вопросов ведения охотничьего хозяйства на отдельных территориях, а также прокурорского надзора за исполнением законов об охране и использовании объектов животного мира, охоте и сохранении охотничьих ресурсов.

## Литература

1. Постановление от 21.06.2016 № 605-ПП «Об организации использования охотничьих ресурсов на территории города Севастополя в сезон охоты 2016-2017 гг.», Указ Губернатора г. Севастополя от 24 августа 2015 г. № 79-УГ «Об определении видов разрешенной охоты и параметров осуществления охоты на территории охотничьих угодий города Севастополя [Электронный ресурс]. Официальный сайт Правительства Севастополя URL: <http://sevastopol.gov.ru/docs/253/23110/> (дата обращения 01.03.2018).
2. Регулирование численности лисы , волка в оду Севастополь [Электронный ресурс]. URL:<http://охота-крым.рф/forums/index.php?/topic/622-regulirovanie-chislennosti-lisyvolka-v-odu-sev/> (дата обращения: 01.03.2018).

3. Главное управление природных ресурсов и экологии города Севастополя (Севприроднадзор) [Электронный ресурс]. - URL: <http://ecosev.ru/deyatelnost/okhota-i-okhotniche-khozyajstvo/347-obshchie-svedeniya> (дата обращения: 01.03.2018).
4. Соглашение об изменении границы между субъектами Российской Федерации городом Москвой и Московской областью (утв. постановлениями Московской городской Думы от 07.12.2011 № 372 и Мособлдумы от 07.12.2011 № 1/177-П, заключено 29.11.2011).
5. Проект Федерального закона «Об особенностях правового регулирования отношений в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя» (подготовлен Минприроды России 03.02.2015). [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70190228/> (дата обращения – 03.03.2018).
6. Барциц И.Н. Правовое пространство России: современное состояние и перспективы развития / И.Н. Барциц // Правоведение. 1999. - № 3. С. 85
7. Горохов Д.Б. О некоторых тенденциях в современном российском законодательстве / Д.Б. Горохов // Законодательство и экономика. 2016. - № 6. С. 41
8. Горохов Д.Б. Проблемы правотворчества и соблазн сомнительной легитимизации: когда охота пуше неволи / Д.Б. Горохов // Адвокат. 2016. - № 2. С. 65
9. Добрецов Д.Г. Мониторинг преступности в сфере охраны и использования объектов животного мира / Д.Г. Добрецов // Мониторинг правоприменения. 2016. - № 2 (19). С. 32
10. Добрецов Д.Г., Какителашвили М.М. Прокурорский надзор за исполнением законов об охране и использовании объектов животного мира, охоте и сохранении охотничьих ресурсов в Республике Крым и городе федерального значения Севастополе / Д.Г. Добрецов, М.М. Какителашвили // Законодательство и экономика 2017. - № 3. С. 15
11. Игонина Н.А., Карабанова Е.Н., Добрецов Д.Г., Какителашвили М.М., Сергеева Е.П. Прокурорский надзор за исполнением законов об охране и использовании объектов животного мира, охоте и сохранении охотничьих ресурсов / Н.А. Игонина, Е.Н. Карабанова, Д.Г. Добрецов, М.М. Какителашвили, Е.П. Сергеева / Научное обеспечение деятельности органов прокуратуры в 2015 году: сборник научных докладов. Москва, 2016. – С. 276.

**ОТДЕЛЬНЫЕ УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БОРЬБЫ С  
ПОСЯГАТЕЛЬСТВАМИ НА РЕДКИЕ И НАХОДЯЩИЕСЯ ПОД УГРОЗОЙ  
ИСЧЕЗНОВЕНИЯ ВОДНЫЕ БИОРЕСУРСЫ**

**Самойлова Ю. Б.,**

кандидат юридических наук,  
доцент кафедры уголовного процесса  
первого факультета повышения квалификации,  
Московская академия Следственного комитета Российской Федерации,  
E-mail: y.b.samoilova@yandex.ru

**Аннотация:** статья посвящена проблемам квалификации деяний, посягающих на редкие и находящиеся под угрозой исчезновения водные биологические ресурсы. В частности, обращается внимание на противоречивость практики применения положений п. «б» ч.1 ст. 256 УК РФ. Автор приходит к выводу о необходимости дальнейшего совершенствования диспозиции статьи, с целью устранения проблем разграничения уголовно-наказуемой незаконной добычи водных биоресурсов от административного проступка.

**Ключевые слова:** водные биологические ресурсы; окружающая среда; запрещенные орудия лова; способы массового истребления; уголовная ответственность.

**SEPARATE CRIMINAL AND LEGAL ASPECTS OF FIGHT AGAINST  
INFRINGEMENT OF THE RARE AND BEING UNDER THE THREAT OF  
DISAPPEARANCE AQUATIC BIOLOGICAL RESOURCES**

**Samoilova Yu. B.,**

Ph.D (Juridical Sc.),  
AP of the Criminal Procedure Department  
the First Faculty of Advanced Training,  
Moscow Academy of the Russian Federation Investigative Committee,  
E-mail: y.b.samoilova@yandex.ru

**Abstract:** article is devoted to problems of qualification of the acts encroaching on the rare and being under the threat of disappearance aquatic biological resources. In particular, the attention to discrepancy of practice of application of provisions of Art. 256 of the Criminal Code of the Russian Federation. The author comes to a conclusion about need of further improvement

of a disposition of article, for the purpose of elimination of problems of differentiation of penal illegal production of aquatic biological resources from administrative offense.

**Key words:** water biological resources; environment; prohibited fishing gear; methods of mass destruction; criminal liability.

Охрана именно редких и находящихся под угрозой исчезновения видов водных биоресурсов (равно как и иных редких и находящихся под угрозой исчезновения животных, растений) приобретает особую актуальность, ведь названные виды играют важную роль в различных природных экосистемах и часто являются индикаторами их состояния [2]. Современная обстановка такова, что только за 10 месяцев 2016 г. должностными лицами Росрыболовства и МВД России проведено 4860 совместных контрольно-проверочных мероприятий, в ходе которых выявлено 3332 нарушения, связанные с оборотом незаконно добытых (выловленных) водных биологических ресурсов. У нарушителей изъято 354,319 тонн незаконно добытых (выловленных) водных биологических ресурсов, в том числе 31,133 тонн осетровых видов рыб, 59,9 тонн лососевых и сиговых видов рыб, 1,851 тонн объектов континентального шельфа, 254,9 тонн прочих видов рыб, 6,384 тонн икры ценных и особо ценных видов рыб [3].

Проблемам охраны окружающей среды и водных биологических ресурсов уделяли внимание многие правоведы и криминологи (О.Л. Дубовик, А.Э. Жалинский, Э.Н. Жевлаков, Н.А. Лопашенко, Ю.И. Ляпунов, А.М. Максимов, Ю.В. Надточий, В.А. Черепашин, А.П. Чугаев, и др.). Актуальность дальнейшего теоретического исследования различных аспектов незаконной добычи (вылова) водных биологических ресурсов с позиций уголовного права обусловлена внесёнными изменениями в Уголовный кодекс Российской Федерации, потребностями судебной и следственной практики, в которой прослеживаются ошибки правоприменения.

В эмпирическую основу настоящего исследования вошли 50 выборочно изученных решений (2015-2017 годы) по уголовным делам о преступлениях, предметом которых явились водные биологические ресурсы, находящиеся под угрозой исчезновения (ст. 256 УК РФ), размещенные в открытом доступе в ГАС «Правосудие», а также повторный анализ материалов выборочного изучения уголовных дел о применении ст. 256 УК РФ (200 материалов), проведенного автором в ходе подготовки диссертационного исследования на соискание ученой степени кандидата юридических наук (2007-2009 годы).

Как показывает практика, по уголовным делам, по которым предметом преступления выступают водные биологические ресурсы, включенные в Постановление

Правительства Российской Федерации от 31 октября 2013 г. № 978, а также те из них, которые в данном постановлении не указаны, в том числе занесенные в Красную книгу Российской Федерации и ее субъектов, правоприменители квалифицируют по совокупности преступлений, предусмотренных ст. 258.1 и ст. 256 УК РФ. Как незаконная добыча (вылов) водных биоресурсов (ст. 256 УК РФ) преступление квалифицируется при наличии других криминообразующих признаков, что обусловлено диспозицией данной нормы.

В частности, уголовно-наказуемой будет незаконная добыча с применением «запрещенных орудий и способов массового истребления водных биологических ресурсов» (п. «б» ч.1 ст. 256 УК РФ). В такой редакции уголовный закон действует с 3 июля 2016 года. Следует напомнить, что до внесения указанных изменений п. «б» ч.1 ст. 256 УК РФ предусматривал уголовную ответственность за незаконную добычу водных биологических ресурсов с применением «иных способов массового истребления», без указания «запрещенных орудий». Для удобства анализа редакции статьи приведены в сравнительной таблице.

п. «б» ч. 1 ст. 256 УК РФ в ред. Федерального закона от 06.12.2007 № 333-ФЗ	п. «б» ч. 1 ст. 256 УК РФ в ред. Федерального закона от 03.07.2016 № 330-ФЗ
Незаконная добыча (вылов) водных биологических ресурсов, если это деяние совершено с применением: <ul style="list-style-type: none"> <li>- самоходного транспортного плавающего средства</li> <li>- или взрывчатых и химических веществ, электричества</li> <li>- либо иных способов массового истребления указанных водных животных и растений</li> </ul>	Незаконная добыча (вылов) водных биологических ресурсов, если это деяние совершено с применением: <ul style="list-style-type: none"> <li>- самоходного транспортного плавающего средства</li> <li>- или взрывчатых и химических веществ, электричества</li> <li>- или других запрещенных орудий и способов массового истребления водных биологических ресурсов</li> </ul>



Проведенное исследование свидетельствует о том, что ранее именно использование запрещенных орудий лова, как правило, и квалифицировалось по признаку «с применением массового истребления» (2007-2009 годы). Среди запрещенных орудий лова преобладали и преобладают «ставная сеть», а для их отнесения к способам массового истребления устанавливалось перегораживание более 2/3 части водоема, осуществление добычи сетью в нерестовый период, причинение крупного ущерба. Встречаются также удочки, с нарушением допустимого количества крючков на одного человека, «острога» (деревянный черенок, на одном из концов которого имеется металлическая деталь с острыми зубцами), «телевизор» (отрезок сети, к которому по всей верхней длине прикрепляется деревянная палка, а по нижней стороне - металлический прут) и другие, изготовленные как промышленным, так и кустарным способами.

Исследуя способы незаконной добычи водных биоресурсов (до внесения изменений в диспозицию статьи 256 УК РФ) Ф.Н. Мухамбетов, приходит к выводу, что уголовная ответственность по п. «б» ч.1 ст. 256 УК РФ наступает либо за использование указанного транспортного средства (именно средства), либо за использование способов (именно способов) массового истребления предмета браконьерства (взрывчатых и химических веществ, электроток) [1, с.35-38]. В настоящее время п. «б» ч.1 ст. 256 УК РФ, предусматривает уголовную ответственность не только за использование способов (массового истребления), но и орудий (запрещенных для лова).

Это в свою очередь осложняет разграничение незаконной добычи с использованием запрещенных орудий лова как уголовно-наказуемого деяния и административного правонарушения - нарушения правил добычи (вылова) водных биологических ресурсов и иных правил, регламентирующих осуществление промышленного рыболовства, прибрежного рыболовства и других видов рыболовства. Ведь к нарушениям правил осуществления рыболовства относится, в том числе, несоблюдение установленных запретов в части орудий лова [4].

На практике зачастую происходит подмена таких понятий как «запрещенные орудия» и «иные способы массового истребления». К примеру, в решении Ханты-Мансийского районного суда от 27 января 2017 года сказано, что вылов рыбы осуществлялся с помощью запрещенной плавной капроновой рыболовной сети с двусторонним ряжем, технически приспособленной для массового количества вылова рыбы, общей длиной 150 метров – запрещенной правилами при осуществлении любительского рыболовства, с размерами ячеи 40x40 мм, *являющейся запрещенным орудием лова, относящейся к орудиям иного способа массового истребления рыбы(выделено автором)* [5]. По другому уголовному делу, действия К.А.А., К.С.К.,

К.Х.Н., выразившиеся в вылове рыбы частиковых видов «сазан», «сом» на мотолодке под руль с мотором в районе, являющимся миграционным путем к местам нереста водных биологических ресурсов, используя *запрещенные орудия лова - сети, в одну линию на якорях и самоловные крючковые снасти, применение которых в данном месте и времени является способом массового истребления водных биологических ресурсов (выделено автором)*, были квалифицированы по ч. 3 ст. 256 УК РФ - незаконный вылов водных биологических ресурсов, совершенный с применением других запрещенных орудий и способов массового истребления водных биологических ресурсов, на миграционных путях к местам нереста, группой лиц по предварительному сговору [6].

Тот факт, что запрещенные орудия, способы, приемы лова способны привести к массовому истреблению биоресурсов, как представляется, и позволяет отграничить уголовно-наказуемую добычу от административного правонарушения. В этой связи включение в п. «б» ч.1 ст. 256 УК РФ «запрещенных орудий» является необоснованным.

### Литература

1. Мухамбетов Ф.Н. Применение специальных средств и веществ с целью массового истребления водных биологических ресурсов / Ф.Н. Мухамбетов // Российский следователь. – 2016. – № 11. – С. 35 - 38.
2. Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2014 году». [Электронный ресурс] –URL: <http://www.mnr.gov.ru/> (дата обращения 12.03.2015).
3. Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросу совершенствования уголовного законодательства Российской Федерации в сфере противодействия преступлениям, связанным с незаконной добычей и оборотом водных биологических ресурсов, диких животных, в том числе занесенных в Красную книгу Российской Федерации». [Электронный ресурс] - URL: <http://asozd.duma.gov.ru>. (дата обращения 10.03.2018).
4. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23 ноября 2010 г. № 27 (ред. от 31.10.2017) «О практике рассмотрения дел об административных правонарушениях, связанных с нарушением правил и требований, регламентирующих рыболовство» // ИПО «Гарант». [Электронный ресурс] – Режим доступа: - URL: **НЕТ ССЫЛКИ**
5. ГАС «Правосудие». Поиск текстов судебных решений. Уголовное дело №1-387/2017. [Электронный ресурс] – Режим доступа: - URL: <https://bsr.sudrf.ru/big5/showDocument.html?id=320fd441511f4b12ce26bae40acfa808&shard=>

Уголовные%20дела&fieldName=court\_document\_documenttext1\_tag&from=p. (дата обращения 10.03.2018).

6. ГАС «Правосудие». Поиск текстов судебных решений. Уголовное дело № 1-105/2017. [Электронный ресурс] – Режим доступа: - URL: [https://bsr.sudrf.ru/bigs/showDocument.html?id=ee2544cc141a1c69e753c5d65367b789&shard=Уголовные%20дела&fieldName=court\\_document\\_documenttext1\\_tag&from=p](https://bsr.sudrf.ru/bigs/showDocument.html?id=ee2544cc141a1c69e753c5d65367b789&shard=Уголовные%20дела&fieldName=court_document_documenttext1_tag&from=p). (дата обращения 10.03.2018).

УДК-004.056.53; 338:004

## **К ВОПРОСУ ОБ ОБЕСПЕЧЕНИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА**

**Соловьева Н. В.**,  
старший преподаватель,  
кафедра гражданско-правовых дисциплин,  
Академия гражданской защиты МЧС России,  
E-mail: 1250094@mail.ru

**Аннотация:** в данной статье рассматриваются вопросы обеспечения экологической безопасности с позиции обеспечения национальной и информационной безопасности государства.

**Ключевые слова:** информационная безопасность; национальная безопасность; экономическая безопасность; продовольственная безопасность; экологическая информация.

## **ON THE ISSUE OF ENSURING ENVIRONMENTAL SAFETY IN THE TERRITORY OF THE RUSSIAN STATE**

**Solovyeva N. V.**,  
Senior Lecturer of the Department  
Civil-law Disciplines,  
Civil Defence Academy EMERCOM of Russia,  
E-mail: 1250094@mail.ru

**Abstract:** this article examines the issues of ensuring environmental safety from the point of ensuring national and information security of the state.

**Key words:** information security; national security; economic security; food security; environmental information.

Современные условия мирового сосуществования обуславливают необходимость любого государства мира уделять превентивное внимание вопросам обеспечения экологической безопасности. Неслучайно мировое сообщество рассматривает проблематику экологических рисков в глобальном формате.

При этом, праву на доступ к информации о потенциальных или реальных экологических рисках отводится особое место в связи с тем, что данное право позиционируется как одно из первостепенных процессуальных прав в формате позитивных обязательств в экологических правоотношениях. В этой связи одним из принципов Европейского суда выступает принцип предосторожности (precautionary principle) в соответствии с которым власти государств не могут ссылаться на то, что они не были уведомлены об опасности функционирования при наступлении потенциальных негативных последствий, связанных с экологическими рисками. Кроме того, в позитивные обязанности любой мировой державы на сегодняшний день входит обязанность по обеспечению беспрепятственного доступа населения к информации, содействующей лицам в оценке категории опасности для их здоровья и жизни [1].

Таким образом, предоставление информации о влияющих на человека негативных экологических факторах должно быть гарантировано любой мировой державой, которая при этом обеспечивает доступность и эффективность процедуры предоставления информации об экологических рисках и их последствиях на всей своей территории субъектам права.

Данное утверждение подтверждается тем, что в Модельном законе об экологической безопасности (далее – Модельный закон) прописано, что политика государства, обеспечивающая экологическую безопасность на национальном и международном эшелонах, должна строиться на фундаменте доступности получения достоверной информации об экологических рисках и их последствиях любым желающим получить ее. При этом, экологическая безопасность Модельным законом позиционируется как совокупность правовых, экономических, политических, технологических и прочих мер, направленных на гарантирование безопасности окружающей среды, жизненно важных интересов человека и гражданина от потенциального негативного воздействия, хозяйственного или иного функционирования, а также угроз возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера мирного времени и в военное время [2]. Предоставление достоверной информации о возможных угрозах

экологических рисках и о принимаемых мерах по защите населения, территорий и окружающей среды от угроз в установленной сфере. Модельный закон относит к компетенции публично-правовых образований, осуществляющих разрешение вопросов, связанных с управлением процессами, обеспечивающими экологическую безопасность.

В Экологическую доктрину Российской Федерации в формате принципа государственной политики в области экологии (открытость экологической информации) имплементирована норма посредством которой должна обеспечиваться государством доступность и публичность информации о состоянии окружающей среды и потенциальных экологических угрозах. Важным аспектом является то, что в Экологической доктрине акцентировано внимание на необходимости разграничения компетенций и ответственности между органами государственной власти Российской Федерации и органами местного самоуправления в сфере обеспечения контрольно-надзорных полномочий за оборотом и потреблением ресурсов, и состоянием окружающей природной среды. При этом усовершенствование нормативного правового массива, регулирующей взаимодействие федеральных органов исполнительной власти, реализовывающих государственный экологический мониторинг, включая организацию и создание фонда информационных ресурсов, выступает как насущная необходимость посредством которой обеспечивается мониторинг и межведомственное информационное взаимодействие между публично-правовыми образованиями [2].

Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (далее – Основы) право на получение правдивой информации о состоянии окружающей среды закрепляют как принцип реализации Основ (ригоризм права каждого субъекта права на получение правдивой информации о состоянии окружающей среды; обеспечение населения и организаций информацией об опасных гидрометеорологических и гелиогеофизических явлениях, о состоянии окружающей среды и ее загрязнении). Основами предусмотрено, что достижение стратегической цели государственной политики в сфере экологического развития обеспечивается за счет научного и информационно-аналитического обеспечения охраны окружающей среды и экологической безопасности, а также развития международного информационного обмена в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. Кроме того, внимание акцентируется на том, что реализация государственной политики в области экологического развития достигается посредством осуществления эффективного функционирования органов государственной власти в рамках предоставленных им компетенций во взаимодействии с бизнес-сообществом, научными кругами, общественными и иными организациями [3].

В Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года прописано, что механизмами осуществления государственной политики в области обеспечения экологической безопасности являются создание и развитие государственных информационных систем, обеспечивающих субъектов права информацией о состоянии окружающей среды и об источниках негативного воздействия на нее, а также обеспечение субъектов права информацией об опасных гидрометеорологических и гелиогеофизических явлениях, о состоянии окружающей среды и ее загрязнении. При этом в соответствии со Стратегией государственная политика в области осуществления экологической безопасности представляет собой составную часть внутренней и внешней политики российского государства и проводится публично-правовыми образованиями. Функции и полномочия по проведению мониторинга и оценки состояния экологической безопасности возлагаются на федеральный орган исполнительной власти, в установленном порядке наделенный полномочиями на проведение государственного экологического мониторинга [4].

Дефиниция государственного экологического мониторинга, как комплексного наблюдения за состоянием окружающей среды, в том числе за компонентами природной среды, естественными экологическими системами, за происходящими в них процессами и явлениями приводится в Федеральном законе от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». При этом государственный экологический мониторинг проводится в формате единой системы государственного экологического мониторинга публично-правовыми образованиями в соответствии с их полномочиями, путем создания и обеспечения функционирования наблюдательных сетей и информационных ресурсов в рамках подсистем единой системы государственного экологического мониторинга.

Формирование и обеспечение функционирования государственной наблюдательной сети, в том числе организацию и прекращение деятельности стационарных и подвижных пунктов наблюдений, определение их местоположения отгостится к компетенции Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды.

Так, на сегодняшний день на территории российского государства действуют более 6 500 гидрометеорологических станций и около 14 000 наблюдательных пунктов. Практически на всей метеорологической сети Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды функционируют автоматизированные метеорологические комплексы, содержащие датчики температуры и влажности воздуха, атмосферного давления, параметров ветра, температуры подстилающей поверхности. Следует отметить, что системы мониторинга составляющих

климатической системы присутствуют в различных международных организациях, агентствах и крупных центрах. При этом первостепенное внимание уделяется мониторингу характеристик приземного климата: температуре воздуха, облачности, осадкам, засухам. Результаты оценки состояния и изменений существенных параметров климата атмосферы отражаются в оценочных докладах Межправительственной группы экспертов по изменению климата.

Функции по ведению Единого государственного фонда данных, представляющего собой упорядоченную, постоянно пополняемую совокупность документированной информации о состоянии окружающей природной среды и ее загрязнении возложены на Всероссийский научно-исследовательский институт гидрометеорологической информации – Мировой центр данных, находящийся в ведении Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды. Ведение Единого государственного фонда включает в себя разрешение вопросов по сбору, обработке и обеспечению долговременного хранения информации на технических, бумажных и фото носителях. С использованием информационного ресурса Единого государственного фонда осуществляется мониторинг изменения глобального климата и параметров окружающей среды, данные которого в дальнейшем используется в целях обеспечения национальной интересов государства [5]. При этом в соответствии с нормами Федерального закона «О гидрометеорологической службе» и положением о порядке функционирования Единого государственного фонда, публично-правовые образования должны предоставлять в Единый государственный фонд информацию о состоянии окружающей среды, ее загрязнении, которая может содержать данные дистанционного зондирования Земли. Специализированная информация из Единого государственного фонда предоставляется пользователям на основе гражданско-правовых договоров.

Принимая во внимание изложенное выше, возможно сделать вывод о том, что экологическая политика российского государства базируется на фундаменте информационной составляющей, обеспечивающей получение достоверной информации о состоянии окружающей среды, экологических рисках и их последствиях в мирное и военное время в режиме реального времени заинтересованными субъектами права.

Данный вывод подтверждается и тем, что вопросам экологической безопасности уделяется особое внимание в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (далее – Стратегия национальной безопасности). Так, в соответствии со Стратегией национальной безопасности, дефиниция «национальная безопасность» включает в себя и информационную, и экологическую безопасность.

При этом, Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 – 2030 годы (далее – Стратегия развития информационного общества) предусматривает, что алгоритм обеспечения информационной безопасности представляет собой толику системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Доктрина информационной безопасности Российской Федерации (далее – Доктрина информационной безопасности) уделяет особое внимание национальному аспекту. Так, в Доктрине информационной безопасности национальным интересом в информационной сфере выступает обеспечение безопасной среды оборота достоверной информации и устойчивой к различным видам воздействия информационной инфраструктуры в целях обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина, стабильного социально-экономического развития страны, а также национальной безопасности Российской Федерации [7].

Здесь речь идет, в том числе, об информации о состоянии окружающей среды и об обеспечении населения и организаций информацией об опасных гидрометеорологических и гелиогеофизических явлениях, о состоянии окружающей среды и ее загрязнении.

В заключение хотелось бы упомянуть о Модельном законе о доступе к экологической информации (далее – Закон), в соответствии с которым доступ к экологической информации является неотъемлемым и безусловным правом субъектов права на экологическую информацию вне зависимости от срока давности по отношению к фактам, служащим основанием для получения требуемой информации [7].

Принимая во внимание представленный выше анализ концептуальных и доктринальных правовых актов, определяющих вектор развития парадигмы общественных отношений в установленной сфере, возможно сделать вывод о том, что экологическая безопасность, являясь составляющей национальной безопасности, осуществляется посредством обеспечения информационной безопасности.

## Литература

1. Постановление Европейского суда от 24.07.2014, жалобы № 60908/11, 62110/11, 62129/11, 62312/11 и 62338/11. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70190228/> (дата обращения: 01.03.2018).
2. Информационный бюллетень Межпарламентской ассамблеи государств – участников СНГ. 2004. № 33. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70190228/> (дата обращения: 01.03.2018).



3. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.08.2002 № 1225-р Об Экологической доктрине Российской Федерации, [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70190228/> (дата обращения: 01.03.2018).
4. Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года.
5. Тезисы докладов второй научно-практической конференции «Современные информационные технологии в гидрометеорологии и смежных с ней областях» 21 – 23 ноября 2017 года, г. Обнинск. [сайт]. URL: <http://sibnigmi.ru/documents/report2017.pdf>. (дата обращения: 01.03.2018).
6. Указ Президента Российской Федерации от 05.12.2016 № 646 Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации, [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70190228/> (дата обращения: 01.03.2018).

УДК 636.04

## **ЧЕЛОВЕЧЕСКОЕ ОБЩЕСТВО И НАУЧНО-ПРАВОВАЯ ПРОБЛЕМА ОПРЕДЕЛЕНИЯ СТАТУСА ЖИВОТНЫХ**

**Федотов С. Б.,**

кандидат юридических наук,  
доцент кафедры пожарной безопасности,  
Академия гражданской защиты МЧС России,  
E-mail: [sbfedotov@yandex.ru](mailto:sbfedotov@yandex.ru)

**Аннотация:** регулирование совместного пребывания людей и животных на объектах искусства особенно необходимо при реагирований на чрезвычайные ситуации и пожары. Решению прикладных проблем мешает нерешенность общих проблем правового регулирования обеспечения безопасности. Преодолению противоречий мешает неконкретность определения понятий «безопасность», «люди», «животные» и их производных. По результатам исследования подготовлены предложения по определению статуса животных, установления необходимого понятийного аппарата в нормативных правовых актах.

**Ключевые слова:** животные; люди; человеческое общество; нормативные акты ; модельный закон; понятийный аппарат; проблемы; разночтения; безопасность; чрезвычайные ситуации; пожары; классификатор.

## HUMAN SOCIETY AND THE LEGAL PROBLEM OF DEFINING THE STATUS OF ANIMALS

**Fedotov S. B.,**  
Ph.D (Juridical Sc.),  
AP of the Fire Safety Department,  
Civil Defence Academy EMERCOM of Russia,  
E-mail: sbfedotov@yandex.ru

**Annotation:** regulation of cohabitation of people and animals on objects of art is especially necessary in response to emergencies and fires. The solution of applied problems is hindered by unsolved General problems of legal regulation of security. Overcoming contradictions is hindered by the incommunicado definition of "safety", "people", "animals" and their derivatives. According to the results of the study, proposals were prepared to determine the status of animals, the establishment of the necessary conceptual apparatus in regulatory legal acts.

**Key words:** animals; humans; human society; the regulations; the model law; conceptual framework; problems; discrepancies; safety; emergency; fire; classifier.

Обращение к определению статуса животных как научно-правовой проблеме произошло от исходной проблемы прикладного исследования – определения безопасности искусства, где возможно одновременное пребывание людей и животных. Естественно, что специалистов МЧС России в первую очередь волновала возможность возникновения особых обстоятельств, входящих в их сферу деятельности, – чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (далее – ЧС), пожаров и мероприятий гражданской обороны.

В ходе исследования возникла необходимость перехода от рассмотрения отдельной частной проблемы к последовательному рассмотрению более и более общих проблем человеческого общества. На разных уровнях нормативного правового регулирования последовательно были выявлены имеющиеся противоречия в определении статуса животных и сделаны следующие выводы.

Вывод первый – об отсутствии необходимых правовых и технических норм о безопасности животных при ЧС и пожарах. Это выражается в первую очередь в содержании норм «Правил противопожарного режима в Российской Федерации» [6] и Федерального закона от 22 июля 2008 № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» [10].

Достоверность первого вывода подтверждается при анализе текста пункта 106 раздела VI «Культурно-просветительные и зрелищные учреждения» указанных Правил противопожарного режима в Российской Федерации: «Руководитель организации обеспечивает разработку плана эвакуации экспонатов и других ценностей из музея, картинной галереи, а также плана эвакуации животных из цирка и зоопарка в случае пожара». В отличие от тщательно проработанных требований к составлению планов эвакуации людей при пожарах на объектах защиты, требования к планам эвакуации животных при пожарах практически отсутствуют и, можно утверждать, что не имеют необходимой теоретической разработки. Тем более, не проработаны требования к планам эвакуации для объектов защиты с совместным нахождением людей и животных.

Одним из примеров таких особенных объектов защиты в г. Москве является Театр «Уголок Дедушки Дурова». Отличительными особенностями этого театра являются [4]:

1) особенный контингент зрителей в залах (на Большой сцене, на Малой сцене и на Мышиной железной дороге) – родители, дети от полутора лет, пожилые дедушки и бабушки;

2) особенный контингент артистов – дрессировщики и дрессированные животные, включая хищных (медведи – около десяти, обезьяны, верблюды, тигры, волки, лисы, хорьки, ослы, собаки различных пород, пони, коты и кошки, ручные мыши и крысы, козлы и козы, барсуки, дикобразы, слоны, бегемоты, носухи, кабаны, морские львы, еноты, вороны, гуси, утки, петухи и куры, пеликаны, голуби, попугаи и др.;

3) наличие Музея театра с ценными историческими экспонатами;

4) нахождение вблизи театра других объектов защиты с массовым пребыванием людей, что при ЧС и пожарах может приводить к опасному совмещению потоков людей и животных, перемещаемым по эвакуационным путям:

Спортивно-зрелищного комплекса «Олимпийский», с вместимостью – до 35 тысяч зрителей;

Московской соборной мечети, с вместимостью – до 10 тысяч прихожан (в дни главных праздников ислама десятки тысяч человек участвуют в религиозных мероприятиях, располагаясь на территории близ лежащих улиц), административного здания Совета муфтиев России, с Учебно-просветительским центром «Медресе Московской Соборной мечети».

Из приведенного описания отличительных особенностей Театра «Уголок Дедушки Дурова» очевиден недостаток приведенного пункта 106 «Правил противопожарного режима в Российской Федерации» [6]: указание лишь «плана эвакуации животных из цирка и зоопарка», не отсутствие указания «плана эвакуации животных из театра».

Одной из причин указанного противоречия является то, что статья 2 «Основные понятия» Федерального закона от 22 июля 2008 № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» в пункте 50 дает ограниченное определение: «эвакуация – процесс организованного самостоятельного движения людей непосредственно наружу или в безопасную зону из помещений, в которых имеется возможность воздействия на людей опасных факторов пожара» [10]. В данном определении отсутствует понятие «животных».

Вывод второй – о неопределенности трактовки понятия «безопасность». Это выражается в следующем:

- 1) в отсутствии понятия в Федеральном законе «О безопасности» [2];
- 2) в неидентичности понятий «безопасность» и «национальная безопасность», зачастую применяемых как синонимы;
- 3) в наличии коренных различий трактовки понятия «безопасность», применяемого в руководящих документах в области образования, от понятия, применяемого в нормативных правовых актах, что дезориентирует специалистов, разрабатывающих соответствующие документы, и обучающихся в образовательных учреждениях по курсу «Безопасность жизнедеятельности и иных учебных дисциплинам».

Достоверность второго вывода подтверждается при анализе текста абзаца первого пункта 6 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683: «национальная безопасность Российской Федерации (далее – национальная безопасность) – состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз...» [9]. Как очевидно, среди объектов защиты животные не указаны.

Кроме того, среди коренных различий в трактовке понятия «безопасность», по мнению автора статьи, особенно недопустимая узкотехническая «техносферная» трактовка дана в Примерной программе дисциплины (курса) «Безопасность жизнедеятельности», рекомендованной Минобрнауки России (1 декабря 2010 года) для всех направлений высшего профессионального образования: «Безопасность» – состояние объекта и системы, при котором риск не превышает приемлемое обществом значение, а уровни вредных факторов потоков вещества, энергии и информации – допустимых величин, при превышении которых ухудшаются условия существования человека и компонентов природной среды». А большинство преподавателей «Основ безопасности жизнедеятельности» («ОБЖ») и базовой дисциплины (модуля) «Безопасность жизнедеятельности» («БЖД») воспринимают данную трактовку как основную.

Это приводит к «вольной» трактовке указанного важного понятия, аналогично приведенному в файле «БЖ зачет» Иркутского государственного университета: «Безопасность – это состояние деятельности, при которой с определенной вероятностью исключаются потенциальные опасности, влияющие на здоровье человека» [5].

Вывод третий - о неопределенности трактовки понятия «люди».

Достоверность третьего вывода подтверждается при анализе текстов нормативных и иных документов, где без разъяснения отличий применяются понятия: «люди», «человек», «гражданин», «личность», «лицо» и другие [3, 6, 7].

Это, при правоприменении, дезориентирует специалистов и просто законопослушных граждан: в чем содержатся различия трактовки защищаемых прав и свобод, достойных качества и уровня их жизни, жизненно важных интересов и других потребностей?

Вывод четвертый – о неопределенности нормативной трактовки понятия «животные».

Достоверность четвертого вывода подтверждается при анализе текстов статьи 1 «Основные понятия Федерального закона от 24 апреля 1995 № 52-ФЗ «О животном мире» [3], статьи 1 «Основные понятия и их определения, используемые в настоящем Законе» главы 1 «Общие положения» Модельный закон «Об обращении с животными», принятого на двадцать девятом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ (постановление № 29-17 от 31 октября 2007 года) [1] и двух редакций проекта федерального закона «Об ответственном обращении с животными» (№ 458458-5) [7] и иных документов.

В названных документах применяются и трактуются понятия: «объект животного мира» (с применением словосочетания «организм животного происхождения» только к диким животным, без разъяснения – почему это не относится к домашним животным), «бездзорные животные», «дикие животные», «дикие животные в неволе», «сельскохозяйственные животные», «домашние животные», «животные, используемые в культурно-зрелищных мероприятиях», «животные-компаньоны», «лабораторные животные», «служебные животные», «домовые животные», «синантропные животные», «штатные животные» и др.

Понятие «животные» присутствует только в Модельном законе СНГ от 31 октября 2007 года) [1] «Об обращении с животными» и первой редакции проекта федерального закона «Об ответственном обращении с животными», но не как базовое понятие, от которого должны образовываться другие производные понятия видов животных, а наоборот – как совокупность различных видов животных (животные-компаньоны,

служебные животные и животные, используемые в культурно-зрелищных мероприятиях, а также безнадзорные животные указанных категорий), разъяснения понятий которых неконкретны и трактуются по-разному.

Вывод пятый – о научной несогласованности понятия «животные» и их видов в различных научных сферах.

Достоверность пятого вывода наиболее ярко подтверждается при анализе содержания результатов научного обоснования содержания таблиц Универсальной десятичной классификации (УДК), издаваемого и распространяемого Всероссийским институтом научной и технической информации (ВИНИТИ) [8]. В УДК применяются понятия «Животные рабочие и для обслуживания или развлечения человека», «Упряжные и вьючные лошади», «Лошади для патрулирования и лошади для загона скота», «Верблюды для патрулирования в пустыне», «Розыскные собаки-ищейки», «Почтовые голуби», «Собаки», «Связные собаки», «Сторожевые собаки», «Собаки декоративные и комнатные», «Кошки», «Кошки комнатные», «Прочие животные, содержащиеся человеком», «Животные специально для постоянных выставок или показа, например в зоопарках, аквариумах, террариумах», «Служебные животные для патрулирования, связи и надзора», «Животные для спасения людей, указания дороги и охраны человека и имущества», «Декоративные животные. Комнатные животные», «Охотничьи и спортивные животные», «Дрессированные животные. Цирковые и сценические животные», «Животные для торжественных церемоний и других целей», «Крупные жвачные животные. Крупный рогатый скот», «Мелкий рогатый скот. Овцы. Козы», «Свиньи», «Домашняя птица», «Птицы, разводимые и содержащиеся человеком, но не относящиеся к домашним птицам и дичи» и др.

Изложенное в статье не полностью перечисляет все научные проблемы по устранению существующих противоречий в системе «человек-животные» в сфере безопасности.

Предложения по первоочередным нормативным решениям подготовлены по следующим вопросам.

Первое. Дополнить Федеральный закон "О безопасности" от 28.12.2010 № 390-ФЗ [2] статьей 1.1. «Основные понятия» в редакциях:

безопасность – состояние защищенность объектов защиты;

основные объекты защиты – люди, окружающая среда, общество и государство;

системы обеспечения безопасности – совокупность сил и средств, а также мер по обеспечению безопасности;

основные элементы систем обеспечения безопасности – органы государственной власти, местного самоуправления, организации и граждане.

Второе. Определить, что в понятийном аппарате дисциплины «Безопасность жизнедеятельности» должно применяться понятие «безопасность» установленное нормативными правовыми актами.

Третье. Осуществить научно-юридическое обоснование формулирования понятия «животные» и его структурных видов.

В завершении статьи целесообразно привести слова, размещенные на сайте Театра «Уголок Дедушки Дурова»: «Мы, люди, всегда должны помнить, что птицы и животные – это живые существа. Они, как и мы с вами, умеют радоваться, но могут и плакать, и болеть. Но самое главное, что они умеют любить. И мы должны любить и заботиться о них» [4]. Это будет способствовать рассмотрению человека разумного как высшего гуманного существа на планете, а не главного сверххищника современности, как на суше, так и в море. Для решения прикладных практических задач человеческого общества «на земле», т.е. на каждом объекте, следуют устранение базовых научно-правовых противоречий, включая и статус животных.

## Литература

1. Модельный закон Об обращении с животными / принят на двадцать девятом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ (постановление № 29-17 от 31 октября 2007 года). [Электронный ресурс] URL: <http://docs.cntd.ru/document/902092614> (дата обращения: 20.04.2018).
2. О безопасности. Федер. закон от 28 декабря 2010 года № 390-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации, 2011, № 1,- С. 2.
3. О животном мире. Федер. закон от 24 апреля 1995 № 52-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 17,-С. 1462.
4. Официальный сайт Тетра «Уголок дедушки Дурова» Гос. бюджет. учрежд. культуры г. Москвы «Театр «Уголок дедушки Дурова». - [Электронный ресурс]/<http://www.ugolokdurova.ru/> (Дата обращения: 14.04.2018).
5. Понятие безопасность / Иркутский государственный университет // Файловый архив студентов «StudFiles». [Электронный ресурс] <https://studfiles.net/preview/4283625/> (Дата обращения: 16.04.2018).

6. Правила противопожарного режима в Российской Федерации. Пост. Правительства РФ от 25 апреля 2012 года № 390 // Собрание законодательства Российской Федерации, 2012, № 19, - С. 2415.
7. Проект федерального закона Об ответственном обращении с животными [Электронный ресурс] / URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=458458-5&02](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=458458-5&02) (дата обращения: 21.04.2018).
8. Справочник по УДК Ресурс информационно-справочной системы. [Электронный ресурс] / URL: <http://teacode.com/online/udc/> (Дата обращения: 13.04.2018).
9. Стратегии национальной безопасности Российской Федерации. Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 // Собрание законодательства Российской Федерации, 2016, № 1 (часть II), .- С. 212.
10. Технический регламент о требованиях пожарной безопасности. Федер. закон от 22 июля 2008 года № 123-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации, 2008, № 30 (часть 1), .- С. 3579.

УДК 349.6

## **РОЛЬ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВОСОЗНАНИЯ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРАВ ГРАЖДАН**

**Фицай Д. А.,**

аспирант отдела экологического законодательства,  
Институт законодательства и сравнительного  
правоведения при Правительстве Российской Федерации,  
E-mail: dar.vysotzckaya2010@yandex.ru

**Аннотация:** отраженные в Конституции Российской Федерации экологические права граждан и обязанности общества, государства в сфере защиты прав, использования и охраны окружающей среды, безусловно, являются основными исходными элементами экологического права. Экологическое право, будучи регулятором общественных отношений в области охраны окружающей среды, имеет своей целью обеспечение реализации прав индивидуумов на проживание в условиях благоприятной окружающей среды.

В настоящей статье рассматриваются особенности экологического правосознания как фактор, влияющий на необеспеченность экологических прав граждан.



Учитывая, что конституционно закрепленные экологические права, безусловно, являются важнейшими для всего человечества. Поэтому их обеспечению должно быть уделено должное внимание.

**Ключевые слова:** экологические права граждан; экологическое правосознание; правовой нигилизм; правовой инфантилизм; окружающая среда.

## **THE ROLE OF ENVIRONMENTAL JUSTICE IN ENSURING CITIZENS ' ENVIRONMENTAL RIGHTS**

**Fitz D. A.,**

graduate student of the Department of Environmental Legislation,  
The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of  
the Russian Federation,  
E-mail: dar.vysotzckaya2010@yandex.ru

**Annotation:** the environmental rights of citizens and the obligations of society and the state in the sphere of protection of rights, using and protection of the environment are reflected in the Constitution of the Russian Federation and, of course, there are the basic elements of environmental law. Environmental law, as a regulator of social relations in the field of environmental protection, aims to ensure the realization of the rights of individuals to live in a favorable environment.

This article discusses the features of environmental justice as a factor affecting the lack of environmental rights of citizens.

Taking into account that constitutionally enshrined environmental rights, of course, there are the most important for all mankind. Therefore, their welfare must be given due consideration.

**Key words:** environmental rights of citizens; environmental justice; legal nihilism; legal infantilism; environment.

Высокая степень интегрированности права на благоприятную окружающую среду с иными правами, в частности, с такими неотъемлемыми правами каждого человека, как право на жизнь, право на охрану здоровья, предусмотренными Конституцией Российской Федерации, определена необходимостью обеспечения и реализации экологических прав, посредством которых обеспечивается возможность каждого человека проживать в условиях благоприятной окружающей среды.

К сожалению, отсутствие должного обеспечения экологических прав граждан, к числу которых относится право на благоприятную окружающую среду, право на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды и право на

возмещение ущерба, причиненного экологическим правонарушением, влечет недовольство со стороны субъектов, которые не способны получить адекватной защиты своих прав.

Среди причин сказанного можно выделить несколько. В первую очередь, это трудности, с которыми сталкиваются граждане при реализации экологических прав, обусловленные проблемами установления причинно-следственной связи между совершенным деянием и причиненными последствиями лицу, также зачастую граждане неспособны самостоятельно установить и собрать доказательства в подтверждение нарушения своих естественных и неотчуждаемых прав. И, наконец, пассивность субъектов права в отстаивании своих социальных притязаний на проживание в условиях благоприятной окружающей среды, негативно сказывается на соблюдении и обеспечении экологических прав.

Необходимость решения не только экологических проблем, но и обеспечения экологических прав граждан, сегодня, выступает первоочередной задачей любого правового государства. Учитывая, что вопросы взаимоотношения человека и природы, нравственного отношения к окружающей среде остро стоят в условиях нарастающих экологических проблем, их решение невозможно без сформированного эколого-правового сознания.

Очевидно, что высокий уровень и качество жизни зависит от самих граждан, в первую очередь, от их правового сознания, поэтому в настоящей статье мы уделим некоторое внимание анализу эколого-правового сознания.

Под правосознанием обычно понимают чувство законности, побуждающее к соблюдению норм права [7, с. 292-293]. Говоря о состоянии эколого-правового сознания в обществе, следует подчеркнуть, что важную роль в формировании этого феномена играет воздействие норм экологического права на правосознание граждан [2, с. 44].

Обеспечение экологических прав граждан зависит и от их отношения к системе экологического права, и от соблюдения последними установленных предписаний. В этой связи зачастую можно констатировать, встречающиеся среди современного российского общества, тенденции правового нигилизма и инфантилизма как проявления недостаточно сформированного правового сознания.

Под эколого-правовым инфантилизмом мы понимаем не только несформированность правового сознания, которая характеризуется недостатком юридических знаний и отсутствием явно выраженных правовых установок, но и недостаточную экологизированность уже сформированного правосознания [5, с. 79-80].

Под правовым нигилизмом мы считаем необходимо понимать сознательное негативное отношение человека к праву, выражающееся в отрицании (полном либо частичном) его ценности для общества в целом и каждого члена в отдельности, оправдываемом убеждением в объективной неспособности права выполнять роль действенного социального регулятора [6, с. 46].

Пренебрегая нормами экологического права, современное российское общество проявляет низкий уровень правосознания, ввиду чего обеспечение экологических прав граждан сдерживается правовым нигилизмом и правовым инфантилизмом.

Многие, в угоду своим корыстным интересам, даже не задумываясь о необходимости соблюдения природоохранных норм, не думают об обеспечении права на благоприятную окружающую среду, которое необходимо для естественного и нормального проживания людей в обществе.

По мнению Н.А. Шеяфетдиновой, проблема заключается не только в неизбежном для всякой молодой отрасли несовершенстве эколого-правовых норм и недостатках системы их реализации, но и в неготовности массового сознания к их адекватному восприятию и успешному усвоению [8, с. 16]. Также указанный выше автор справедливо считает, что «экологизированным можно считать правосознание, в котором отсутствуют противоречия между правовой действительностью и экологической ориентированностью личности» [9, с. 198].

А.Ю. Хворостов, например, считает, что «экологическое воспитание имеет важнейшее значение для выработки необходимого уровня правосознания, понимания смысла законов об охране окружающей среды, важности их правильного и своевременного применения.

Ведь правосознание формируется и развивается не под влиянием общих экологических представлений, а в ходе усвоения норм права, значит должна развиваться способность граждан анализировать экологическое законодательство, находить в нем недостатки и предлагать способы его дальнейшего совершенствования [4, с. 10-11].

Общеизвестно и не подлежит сомнению, что, к сожалению, современное российское общество характеризуется и низким уровнем экологической культуры. Показательным является неспособность реализовать свои экологические права и, в тоже время, исполнять экологические обязанности.

Уровень экологической культуры напрямую зависит от отношения к праву, от образованности людей, проживающих в обществе. Реализация конституционного права на благоприятную окружающую среду и конституционной обязанности каждого по сохранению природы и окружающей среды в целях обеспечения экологической

безопасности, как важнейшей государственной задачи, требует высокой экологической культуры граждан, которая, по мнению М.Г. Баумовой, является «эффективным механизмом воспитания экологического правосознания» [1, с. 18].

Однако учитывая, что уровень эколого-правового сознания и экологической культуры граждан продолжает оставаться достаточно низким, отсюда неизбежность несоблюдения последними эколого-правовых предписаний. Возникает вопрос, почему остается очевидным неэффективность действующих в государстве нормативных предписаний эколого-правового характера, почему не обеспечиваются естественные и неотчуждаемые, принадлежащие каждому от рождения, экологические права?

Решить эти вопросы возможно путем повышения уровня эколого-правового сознания населения и экологической культуры. Более того, мы считаем, что четко сформулированная эколого-правовая политика, направленная на достижение цели - благоприятного состояния окружающей среды, выступает первоочередным фактором, способным повлиять на эффективность деятельности общества и государства, от которых зависит обеспечение и реализация экологических прав граждан [3, с. 23].

Таким образом, подводя краткий итог всему вышеизложенному, следует отметить, что для решения экологических проблем, для гармонизации отношений общества и природы, для обеспечения экологических прав и понимания каждым необходимости равновесия между удовлетворением собственных потребностей и теми последствиями, которые окажут эти действия на состояние окружающей среды в будущем, весомую роль играет необходимость повышения уровня эколого-правового сознания граждан, а также формирование в обществе эколого-правовой культуры.

## Литература

1. Баумова М.Г. Функции правовой культуры: автореферат дис. на соиск. уч. ст. канд. юрид. наук. – Нижний Новгород - 2005. С. 54
2. Буркин Д.О. Правовое образование в механизме формирования эколого-правовой культуры. автореферат дис. на соиск. уч. ст. канд. юрид. наук. – Краснодар - 2014. С. 149
3. Жочкина И.Н., Клочкова А.В. Государственное экологическое управление на региональном уровне. Экологическое право – 2017 - № 2. С. 38
4. Игнатов В.А. Экологическая культура: грани постижения // Формирование экологической культуры учащихся: проблемы и перспективы. Материалы

межрегиональной научно-практической конференции. – Тюмень: Тюменский государственный университет, 1999. С. 64

5. Коробова Л.Н. Глобальные экологические проблемы как отражение уровня эколого-правовой культуры // Культурная доминанта в условиях глобализации мира. Материалы IX научно-практической конференции Ростовского филиала СГА. Ростов-на-Дону: СГУ, 2006. С. 73

6. Соколов Н.Я. Правовое воспитание в современном российском обществе [Текст]. – Москва: Проспект, 2015. - С. 124.

7. Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. М.: Изд-во Бр. Башмаковых, 1911. С. 98

8. Шеяфетдинова Н.А. Правосознание в механизме обеспечения экологической безопасности: автореферат дис. на соиск. уч. ст. канд. юрид. наук. – Москва- 2003. С. 14

9. Шеяфетдинова Н.А. Эколого-правовая культура и экологизированное правосознание // Права граждан, правоохранительная и правоприменительная деятельность в России и Украине: состояние и перспективы развития. Материалы международно-практической конференции адъюнктов, аспирантов и магистров. Ч. 2. – Белгород: Белгород. юрид. ин-т МВД России, 2003. - С. 198.

УДК 34.03

## **ОСОБЕННОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ВНУТРИДОГОВОРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СФЕРЕ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ**

**Спиридонов Д. В.,**

кандидат юридических наук,  
старший преподаватель,

Московский государственный юридический  
университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА),  
E\_mail: denis.spiridonov.rgsp@mail.ru

**Аннотация:** данная статья затрагивает малоизученные аспекты внутридоговорной ответственности в сфере недропользования, анализируя особенности ответственности по операторским, сервисным, концессионным договорам. Так же в статье содержатся предложения по совершенствованию отношений между недропользователями и подрядчиками, рассматриваются перспективы развития законодательства в сфере юридической ответственности.

**Ключевые слова:** внутридоговорная ответственность; недра; недропользование; сервисные договоры; операторские договоры; концессионные соглашения; лицензионные соглашения; раздел продукции; договор подряда; юридическая ответственность.

## **PECULIARITIES OF APPLICATION INSIDE OF CONTRACTOR RESPONSIBILITY IN THE SPHERE OF SUBSURFACE USE**

**Spiridonov D. V.,**  
Ph.D (Juridical Sc.),  
Senior Lecturer,  
Kutafin Moscow State Law University  
(MSAL University),  
E\_mail: denis.spiridonov.rgsp@mail.ru

**Annotation:** this article deals with poorly understood aspects of intra-contract liability in the field of subsoil, analyzing the features of liability for operator, service, concession contracts. The article also contains proposals for improving relations between subsoil users and contractors, and the prospects for the development of legislation in the sphere of legal responsibility are examined.

**Keywords:** in-contract liability; subsoil; subsoil use; service contracts; operator agreements; concession agreements; license agreements; production sharing; subsoil contract; legal liability.

В соответствии с п. 1 ст. 9 Конституции РФ земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Недра представляют собой народное достояние, следовательно, охрана недр является приоритетной задачей государства на современном этапе. Вместе с тем недра представляют собой объект гражданских прав, и в соответствии со ст. 130 Гражданского кодекса РФ участки недр отнесены к недвижимым вещам. В общепринятой мировой практике для регулирования отношений в сфере недропользования широко применяются договорные отношения между сервисными компаниями и недропользователями, геологоразведочные и эксплуатационные работы.

### **Виды договоров и ответственности в недропользовании**

С правовой точки зрения, наиболее приемлемо употребление слово «договор» по отношению к концессионному соглашению [12]. Таким образом, концессионный договор в области недропользования, в общем виде, представляет собой разновидность договора

аренды, т.е. передачи природных ресурсов в пользование концессионеру на возмездной основе и на определенный срок.

С.А. Сосна отмечает, что наступление договорной или внедоговорной ответственности концедента коррелирует с особой природой объекта концессионного соглашения, которая заключается в невозможности обратиться взыскание в натуре на такое имущество[8], а особенностью сферы недропользования выступает также невозможности последующего перехода права собственности на объект к концессионеру (ч. 1 ст. 14) и невозможности существования прав третьих лиц на объект концессионного соглашения на момент его передачи концессионеру (ч. 4 ст. 3)[13].

Помимо концессии в Российской Федерации широко используются лицензионные соглашения, заключаемые с недропользователем и позволяющие ему осуществлять деятельность по разработке недр. Несмотря на то, что лицензионное соглашение имеет элементы договорной формы, его регулирование осуществляется преимущественно административно-правовыми методами, так как оно представляет собой решение властного органа, оформленное в виде гражданско-правового договора.

Еще одним видом договора, используемым на практике в сфере недропользования и сходным с лицензионным соглашением, является соглашение о разделе продукции. В данном случае недропользователю передаются права на часть добытого или реализованного продукта. Согласно такому договору, недропользователь, по сути, является государственным подрядчиком, не имеющим прав на добытую продукцию до момента ее раздела. Несмотря на то, что СРП не получило широкого распространения в России, элементы внутридоговорной ответственности представляют интерес для изучения, в связи с тем, что в случае нарушения условий договора государством оно вынуждено выступать само против себя в суде, и открытым остается вопрос о выполнении наказаний, вынесенных против государства.

Гражданско-правовые нормы могут применяться и при оформлении отношений недропользователей с третьими лицами, например при заключении договоров с сервисными (подрядными) организациями, оказывающими услуги по обслуживанию участков недр. У недропользователя, имеющего в пользовании участок недр и обладающего финансовыми средствами, возникает необходимость заключения гражданско-правовых договоров с организациями, которые оказывают сервисные услуги по обслуживанию, обустройству и поддержанию участка недр. Такие организации обязаны иметь соответствующее разрешение или лицензию на осуществление своей деятельности, следовать положениям заключенного договора с пользователем недр. Неисполнение либо ненадлежащее исполнение условий такого договора может не только

причинить ущерб имуществу недропользователя, но и стать косвенной причиной нанесения вреда участку недр, обслуживание которого осуществляет сервисная организация.

Сервисный контракт (контракт на предоставление услуг) является вспомогательным по отношению к основному виду договора. Такой контракт в недропользовании используется, к примеру, при проведении капитального ремонта скважин или при осуществлении технологических работ по интенсификации добычи нефти и газа.

Это своего рода договор подряда, предполагающий различную систему оплаты [14]. Однако такая форма договора несет в себе определенный риск, связанный с природными, а не технологическими факторами. Сервисный договор без риска также распространен в сфере недропользования и подразумевает выполнение определенного объема технологических работ, за фиксированный размер вознаграждения, на которое не влияет увеличение или уменьшение объемов добычи.

На практике при заключении договора подряда в отношении участка недр большинство его условий и положений зависит от геологических параметров и технической информации. Следовательно, недостатком таких договоров является отсутствие ответственности за предоставление неполной или недостоверной информации, которая способна не только существенно увеличить стоимость работ, но и снизить характеристики проектируемого объекта [9].

Так, например, в ч. 2 ст. 743 ГК РФ установлено, что в договоре строительного подряда должны быть определены состав и содержание технической документации, но не учитывается тот факт, что применительно к сфере недропользования геологические параметры горного отвода нуждаются в постоянном уточнении, так как именно они оказывают влияние на технические характеристики подрядных работ, что связано с уникальностью каждого участка недр. Например, типовые договоры на проведения буровых работ включают в себя пункт о том, что подрядчик возмещает вред, причиненный окружающей среде, в результате неисполнения или не надлежащего исполнения своих обязанностей [15].

Интересным аспектом в области внутридоговорной ответственности среди сервисных договоров выступают обстоятельства непреодолимой силы, так как в процессе недропользования, особенно при предоставлении участка недр, имеющего статус горного отвода, в договорах нередко упущены такие важные юридические факты как форс-мажорные обстоятельства [6]. Важные разъяснения даны Верховным Судом об обстоятельствах непреодолимой силы. По общему правилу, должник освобождается от ответственности, если докажет, что не мог исполнить обязательство в силу таких



обстоятельств (п. 3 ст. 401 ГК РФ). Суд уточнил, что само по себе их наступление не прекращает обязательство должника, если его можно будет исполнить, когда эти обстоятельства отпадут [16]. Данное пояснение можно смело включать в подрядные договора в сфере недропользования, так как при проведении работ могут возникнуть разные форс-мажорные обстоятельства в т. ч. принятие акта органом государственной власти или органом местного самоуправления, влияющего на процесс недропользования.

Так же, недоработкой выступает тот факт, что при заключении недропользователем договора подряда со сторонней организацией ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации о недрах в целом, а также условий пользования предоставленным участком недр, в частности, возложена на недропользователя, а не на сервисную организацию [6]. Возникает своего рода коллизия в рамках отношений между государством и организацией, получившей лицензию на пользование недрами, которая регулируется административно-правовыми методами и между недропользователем и подрядчиком. Следовательно, государство как собственник недр привлекает недропользователя к административной ответственности, налагая штрафные санкции или иные превентивные меры с целью недопущения нанесения непоправимого вреда недрам (вплоть до приостановления или прекращения действия лицензии на пользование недрами), а сервисная организация ответственности перед собственником недр не несет. Вместе с тем подрядчик априори имеет более выгодные условия, нежели обладатель лицензии, так как максимум чем он рискует, это материальные потери, которые могут быть прописаны в договоре в виде штрафов и неустоек, а недропользователь же в свою очередь рискует остаться без лицензии ввиду неправомерных действий подрядчика. Думается, что данный пункт необходимо тщательно прописывать в договорах. Обязанность уплачивать штрафы итак прописана в подрядных и иных договорах, а вот ситуации, связанные с досрочным прекращением пользования недрами требуют детальной проработки.

Еще одним из перспективных видов договоров недропользования в России может стать рисковый операторский договор. Подобные договора довольно широко распространены в зарубежных странах, например, в странах Латинской Америки, Юго-Восточной Азии, Иране, Ираке, Мексике и других странах. Он подразумевает заключение соглашения между владельцем лицензии и оператором проекта разработки месторождения. В соответствии с этим соглашением владелец лицензии предоставляет оператору доступ к участку недр, в то время как оператор гарантирует финансовое обеспечение работ на данном участке. Добытые в результате работы полезные ископаемые либо доходы от их реализации подлежат распределению между сторонами

договора в согласованных долях, с учетом понесенных расходов и степени риска. При этом оператор может рассчитывать на прибыль и возмещение расходов лишь при добыче нефти или газа в установленных заранее (промышленных) объемах.

Близким к рисковому операторскому договору является и соглашение о совместной разработке, которое предполагает участие в проекте наряду с оператором нескольких компаний-инвесторов. В данном случае доля участия инвесторов в проекте определяет уровень их расходов и прибыли, полученной в результате добычи и реализации нефтегазовой продукции.

Таким образом, наиболее распространенными договорами в сфере недропользования на сегодняшний день являются сервисные договора, среди которых наиболее выделяется договор подряда, концессионные и лицензионные соглашения, а перспективными договорами выступают операторские договора и соглашения о совместной разработке продукции.

Вопросы ответственности по договорам в сфере недропользования не получили широкого распространения и нуждаются в детальном исследовании и проработке.

### Литература

1. Гражданский кодекс РФ (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 5. - С. 410.
2. Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» // Собрание законодательства РФ, 2005, № 30 (ч. II), . – С. 3126.
3. Федеральный закон от 30.12.1995 № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» // Собрание законодательства РФ, 1996, №1. – С. 18.
4. Постановление Пленума ВС РФ от 24.03.2016 г. № 7 «О применении судами некоторых положений Гражданского кодекса Российской Федерации об ответственности за нарушение обязательств» // Документ опубликован не был. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70190228/> (дата обращения 01.05.2017).
5. Определение ВАС РФ от 31.08.2007 №10724/07 // Документ опубликован не был. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70190228/> (дата обращения 01.05.2017).
6. Дудиков М.В. Особенности договора подряда на выполнение работ, связанных с использованием недрами // Юридический мир, 2007, № 1. С. 173
7. Проект договора на оказание операторских услуг по добыче нефти и попутного (нефтяного) газа // [Электронный ресурс]. - URL: <http://zakupki.rosneft.ru/>.

(дата обращения 20.06.2017).

8. Сосна С.А. Концессионные соглашения: теория и практика. – М. – 2002. – С. 154.
9. Спиридонов Д.В. Ответственность сервисных организаций по подрядным договорам в недропользовании / Д. В. Спиридонов // Экологический вестник России. – 2014. – № 2. – С. 18-24.
10. Тэмплтон М.Н. Уроки, извлеченные из разлива нефти на платформе Deerwater Horizon, с точки зрения эффективности Закона о чистой воде и Закона о загрязнении нефтью 1990 года [Электронный ресурс]. - URL: <http://xn----7sbbaj7auwnffhk.xn--p1ai/article/5720>. (дата обращения 01.05.2017).
11. Типовой договор на бурение эксплуатационных скважин кустов [Электронный ресурс]. - URL: [http://www.vostokgazprom.ru/UserFile/File/geologi/new2/\(09\).doc](http://www.vostokgazprom.ru/UserFile/File/geologi/new2/(09).doc) (дата обращения: 01.05.2017).
12. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» // Собрание законодательства РФ, 2005, № 30 (ч. II). - С. 3126.
13. Постановление Пленума ВС РФ от 24 марта 2016 г. № 7 «О применении судами некоторых положений Гражданского кодекса Российской Федерации об ответственности за нарушение обязательств» // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70190228/> (дата обращения 01.07.2017).

УДК 349.6

## **АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ОБРАЩЕНИИ С ОТХОДАМИ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ**

**Зиновьева О. А.,**

кандидат юридических наук,  
доцент кафедры экологического и природоресурсного права,  
Московский государственный юридический  
университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА),  
E\_mail: oazin@rambler.ru

**Аннотация:** в связи с ростом объемов образующихся в России отходов обращение с ними стало одной из самых острых научно-технических и социально-экономических проблем. Сложившаяся в последнее время ситуация в сфере обращения с

отходами ведет к возникновению необратимых процессов деградации окружающей среды и представляет реальную угрозу для здоровья населения. Недостаточное количество полигонов для складирования и захоронения промышленных отходов способствует широкому распространению практики их размещения в местах неорганизованного складирования, что представляет особую опасность для окружающей среды. В статье рассматриваются пути решения проблемы размещения отходов производства и потребления, и анализируется Стратегия развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года.

**Ключевые слова:** экологическая безопасность; размещение отходов производства; деградация окружающей среды; полигоны для отходов; твердые коммунальные отходы; обработка; утилизация отходов.

## **ACTUAL PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF ENSURING ENVIRONMENTAL SAFETY IN MANAGEMENT WITH WASTE OF PRODUCTION AND CONSUMPTION**

**Zinovieva O. A.,**  
Candidate of Juridical Sciences,  
AP of the Department of Environmental and Natural Resources Law,  
Kutafin Moscow State Law University  
(MSAL University),  
E\_mail: oazin@rambler.ru

**Abstract:** due to the growing amount of waste in Russia, waste management became one of the most pressing scientific and social problems. The current situation in the sphere of waste management leads to irreversible processes of environment degradation and a real threat to human health. Insufficient number of landfills for industrial waste storage results in wide dissemination of uncontrolled dumping, which is dangerous to environment. The article deals with the solution of the problem of waste location and consumption, according to the “Strategy of the industry of processing, neutralization and utilization of wastes of production and consumption for the period till 2030”.

**Key words:** environment safety; waste management; environment degradation; landfills for iwaste; municipal storing waste.

В связи с неуклонным ежегодным ростом объемов образующихся в России отходов обращение с ними стало одной из самых острых научно-технических и социально-экономических проблем. Сложившаяся в последнее время ситуация в сфере обращения с отходами ведет к возникновению необратимых процессов деградации окружающей среды и представляет реальную угрозу для здоровья населения. Недостаточное количество полигонов для складирования и захоронения промышленных отходов способствует широкому распространению практики их размещения в местах неорганизованного складирования (несанкционированные свалки), что представляет особую опасность для окружающей среды. Количество размещаемых на таких свалках отходов постоянно растет.

Ежегодно в Российской Федерации образуется примерно 4 млрд. тонн отходов производства и потребления, из которых 55 - 60 млн. тонн составляют твердые коммунальные отходы. Увеличивается количество отходов, которые не вовлекаются во вторичный хозяйственный оборот, а размещаются на полигонах и свалках, что приводит к выводу продуктивных сельскохозяйственных угодий из оборота. Около 15 тыс. санкционированных объектов размещения отходов занимают территорию общей площадью примерно 4 млн. гектаров, и эта территория ежегодно увеличивается на 300 - 400 тыс. гектаров [1].

На здоровье человека отходы оказывают влияние как при прямом контакте: в момент их образования, при транспортировке, переработке, складировании; так и опосредованно: через загрязнение атмосферного воздуха, почвы, грунтовых вод, открытых водоемов и сельскохозяйственной продукции растительного и животного происхождения.

Расширенное использование вторичных ресурсов, утилизация, обезвреживание и захоронение отходов является одним из направлений деятельности по обеспечению экологически безопасного устойчивого развития мирового сообщества. Среди задач в сфере снижения загрязнения окружающей среды Экологическая доктрина Российской Федерации [2] называет необходимость внедрения ресурсосберегающих и безотходных технологий во всех сферах хозяйственной деятельности; развитие систем использования вторичных ресурсов, в том числе переработки отходов.

Законодательным актом, устанавливающим правовые основы общественных отношений при обращении с отходами, является Федеральный закон «Об охране окружающей среды», который определяет обязательность установления нормативов образования отходов производства и потребления и лимитов на их размещение; требования в области охраны окружающей среды при обращении с отходами

производства и потребления; права, обязанности и ответственность государственных инспекторов в области охраны окружающей среды.

Правовые основы обращения с отходами производства и потребления в целях предотвращения их вредного воздействия на здоровье человека и окружающую среду, а также вовлечения таких отходов в хозяйственный оборот в качестве дополнительных источников сырья определяет Федеральный закон от 24 июня 1998 г. «Об отходах производства и потребления» № 89-ФЗ [3]. В этом законе отходы производства и потребления определяются как вещества или предметы, которые образованы в процессе производства, выполнения работ, оказания услуг или в процессе потребления, которые удаляются, предназначены для удаления или подлежат удалению в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Государственная политика в области обращения с отходами основывается на следующих принципах: охрана здоровья человека, поддержание или восстановление благоприятного состояния окружающей среды и сохранение биологического разнообразия; научно обоснованное сочетание экологических и экономических интересов общества в целях обеспечения устойчивого развития общества; использование наилучших доступных технологий при обращении с отходами; комплексная переработка материально-сырьевых ресурсов в целях уменьшения количества отходов; использование методов экономического регулирования деятельности в области обращения с отходами в целях уменьшения количества отходов и вовлечения их в хозяйственный оборот; доступ в соответствии с законодательством Российской Федерации к информации в области обращения с отходами; участие в международном сотрудничестве Российской Федерации в области обращения с отходами.

Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» определяет понятие «обращение с отходами» как деятельность по сбору, накоплению, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов. Федеральным законом от 29.12.2014 N 458-ФЗ в вышеуказанный закон были внесены существенные изменения, касающиеся, в том числе, основных понятий. Хранение отходов - складирование отходов в специализированных объектах сроком более чем одиннадцать месяцев в целях утилизации, обезвреживания, захоронения. Утилизация отходов - использование отходов для производства товаров (продукции), выполнения работ, оказания услуг, включая повторное применение отходов, в том числе повторное применение отходов по прямому назначению (рециклинг), их возврат в производственный цикл после соответствующей подготовки (регенерация), а также извлечение полезных компонентов для их повторного применения (рекуперация). Твердые коммунальные отходы - отходы, образующиеся в

жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами, а также товары, утратившие свои потребительские свойства в процессе их использования физическими лицами в жилых помещениях в целях удовлетворения личных и бытовых нужд. К твердым коммунальным отходам также относятся отходы, образующиеся в процессе деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и подобные по составу отходам, образующимся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами. Введено понятие оператор по обращению с твердыми коммунальными отходами - индивидуальный предприниматель или юридическое лицо, осуществляющие деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов. В законе появилась новая глава 5.1 «Регулирование деятельности в области обращения с твердыми коммунальными отходами».

Согласно статье 4.1. закона № 89-ФЗ отходы в зависимости от степени негативного воздействия на окружающую среду подразделяются в соответствии с критериями, установленными федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственное регулирование в области охраны окружающей среды, на пять классов опасности: I класс - чрезвычайно опасные отходы; II класс - высокоопасные отходы; III класс - умеренно опасные отходы; IV класс - малоопасные отходы; V класс - практически неопасные отходы.

Государственный реестр объектов размещения отходов (ГРОПО) включает свод систематизированных сведений об эксплуатируемых объектах хранения отходов и объектах захоронения отходов, соответствующих требованиям, установленным законодательством Российской Федерации. Банк данных об отходах и о технологиях использования и обезвреживания отходов различных видов содержит детальные сведения о видах отходов, включенных в ФККО, и их характеристиках, а также сведения о технологиях, применяемых для использования и обезвреживания отходов. Банк данных размещается на официальном сайте Росприроднадзора в сети «Интернет» для свободного и бесплатного доступа.

Индивидуальные предприниматели, юридические лица, в процессе хозяйственной и (или) иной деятельности которых образуются отходы (за исключением субъектов малого и среднего предпринимательства) на объектах, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору, разрабатывают проекты нормативов образования отходов и лимитов на их размещение в соответствии с методическими указаниями по их разработке, утверждаемыми уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти. Требования к

объектам размещения отходов установлены в ст. 12 ФЗ «Об отходах производства и потребления», согласно которой запрещается захоронение отходов на территориях городских и сельских поселений, лесопарковых, курортных, лечебно-оздоровительных, рекреационных зон, а также водоохраных зон, на водосборных площадях подземных водных объектов, которые используются в целях питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения. Также запрещается захоронение отходов в местах залегания полезных ископаемых и ведения горных работ в случаях, если возникает угроза загрязнения мест залегания полезных ископаемых и безопасности ведения горных работ. Все объекты размещения отходов вносятся в государственный реестр объектов размещения отходов. Кроме этого Постановлениями Главного государственного санитарного врача РФ от 30 апреля 2003 года № 80, и от 30 мая 2001 года № 16 введены в действие санитарно-эпидемиологические правила и нормативы «Гигиенические требования к размещению и обезвреживанию отходов производства и потребления. СанПиН 2.1.7.1322-03» и, соответственно, санитарные правила «Гигиенические требования к устройству и содержанию полигонов для твердых бытовых отходов. СП 2.1.7.1038-01». Правила устанавливают гигиенические требования к размещению, устройству, технологии, режиму эксплуатации и рекультивации мест централизованного использования, обезвреживания и захоронения отходов производства и потребления. Эти требования не распространяются на полигоны захоронения радиоактивных отходов; полигоны твердых бытовых и смешанных отходов; могильники для органических веществ и трупов животных; склады просроченных и непригодных к использованию лекарственных препаратов и пестицидов.

Основными принципами экономического регулирования в области обращения с отходами являются: уменьшение количества отходов и вовлечение их в хозяйственный оборот; платность размещения отходов; экономическое стимулирование деятельности в области обращения с отходами. В законе № 89-ФЗ предусмотрена плата за негативное воздействие на окружающую среду при размещении отходов (ст. 23); утилизационный сбор (ст. 24.1); экологический сбор (ст. 24.5). За деятельностью в области обращения с отходами производства и потребления предусмотрен государственный надзор, производственный и общественный контроль. Государственный экологический надзор осуществляет в пределах своей компетенции Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии со своей компетенцией.

Актуальность темы размещения отходов производства и потребления подчеркивает вопрос, заданный на прямой линии Президенту РФ Путину В.В., о необходимости закрытия полигона размещения отходов в Балашихе. Однако, закрытие полигона не



решает данной проблемы. Одной из нерешенных задач на федеральном и региональном уровнях является создание инновационной, технико-экономической системы, позволяющей минимизировать количество захороненных отходов, максимально обеспечив при этом ресурсосбережение, повторное вовлечение в хозяйственный оборот утилизируемых компонентов отходов в качестве сырья, материалов, изделий, превращение отходов во вторичное сырье для изготовления новой продукции и получения энергии.

Формирование и развитие промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов базируется на передовом мировом опыте создания эффективной отходоперерабатывающей отрасли. Природоохранная политика стран Европейского союза, Японии и Соединенных Штатов Америки основана на принципах устойчивого развития, под которым понимается в первую очередь неправомерность действий, представляющих угрозу будущим поколениям. Достигнутый уровень мировой практики показывает, что главный эффект в решении проблемы отходов связан с их вовлечением в повторное использование. В европейских странах - лидерах отрасли утилизации и обезвреживания всех видов отходов доля отходов, вовлеченных в повторное производство, составляет 80 - 87 процентов, что значительно превышает аналогичный показатель в России и может являться ориентиром для создания российской отрасли промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов.

Распоряжением Правительства РФ от 25.01.2018 № 84-р утверждена Стратегия развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года [4]. Стратегия направлена на формирование и перспективное развитие новой отрасли промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов, объединяющей в своей инфраструктуре: экотехнопарки, многофункциональные комплексы по промышленному обезвреживанию отходов, многофункциональные сортировочные комплексы, мусоросортировочные комплексы, производственно-технические комплексы по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов. В стратегии показана ресурсная ценность основных групп отходов: обрабатывающих производств промышленности; сельского и лесного хозяйства, животноводства, растениеводства, пищевых отходов; производства и распределения электроэнергии, газа и воды; твердых коммунальных отходов.

В Стратегии приводятся следующие данные: доля твердых коммунальных отходов, направленная на обработку, в общем объеме вывезенных с мест образования крайне низка, имеет тенденцию к незначительным изменениям и, по данным статистической отчетности, составила в 2014 году - 7,5 процента, 2015 году - 7,8 процента, 2016 году - 8,9

процента. При этом, по данным Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, доля обезвреженных отходов от их образования за последние 5 лет колеблется в пределах значений 46,9 - 59,6 процента. В общей массе твердых коммунальных отходов бумага и картон составляют 36 - 42 процента, пищевые отходы - 24 - 35 процентов, древесные отходы - 1 - 5 процентов, черные металлы - 2 - 4 процента, цветные металлы - 1 - 2 процента, текстиль - 3 - 6 процентов, кости - 1 - 2 процента, стекло - 3 - 6 процентов, кожа и резина - 1,5 - 3 процента, камни - 1,5 - 3 процента, полимеры - 5 - 6 процентов. Несмотря на наличие в твердых коммунальных отходах ценных утильных фракций, в процессе их захоронения ежегодно безвозвратно теряется не менее 9 млн. тонн макулатуры, 2 млн. тонн полимерных материалов и 0,5 млн. тонн стекла.

Общее количество отходов, поступающих на мусоросортировочные комплексы, по оценкам экспертов, составляет от 5 до 13 процентов объема образования. По данным статистической отчетности, общее количество отходов, поступающих на мусоросортировочные комплексы, составило в 2016 году 8,9 процента объема вывезенных с территории городских поселений твердых коммунальных отходов.

Основными целями формирования сети экотехнопарков в рамках создания отрасли промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов являются снижение количества полигонного захоронения отходов и увеличение уровня использования вторичного сырья в производственном процессе, стимулирование развития российской технологической базы отрасли переработки отходов, снятие социально-экологической напряженности за счет ликвидации полигонов и несанкционированных свалок, формирование на территории нашей страны сети объектов высокотехнологичной переработки отходов и эффективного использования вторичных ресурсов.

В законодательстве Российской Федерации отсутствует требование об обязательной обработке отходов перед осуществлением последующих операций по их утилизации, обезвреживанию и размещению, нечетко сформулирована ответственность за нарушение правил раздельного сбора отходов на производстве, порядок контроля и регулирования этих процессов. Это в значительной мере способствует утрате содержащихся в отходах утильных фракций для дальнейшего хозяйственного оборота, значительно усложняет и удорожает последующие процессы обработки, утилизации и обезвреживания. В полной мере межотраслевое, межведомственное и межсубъектное взаимодействие в сфере управления, регулирования и организации деятельности в сфере ресурсосбережения, промышленной обработки, утилизации и обезвреживания отходов не отражены в законодательстве Российской Федерации. Не реализуется экономический механизм возмещения ущерба (вреда), нанесенного компонентам природной среды в

результате загрязнения отходами, в том числе накопленного десятилетиями в результате функционирования полигонов, свалок и отвалов. Эти немалые средства могли бы стать финансовым инструментом государства по созданию индустрии обработки, утилизации и обезвреживания отходов.

Вывод: результатом низкого уровня развития промышленной обработки твердых коммунальных отходов, включая их сортировку, является отсутствие системы их отдельного сбора от населения. Решение данного вопроса зависит от деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, обязанных обеспечить условия для отдельного сбора твердых коммунальных отходов, и от сознательности и экологического воспитания граждан.

### **Литература**

1. Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, утв. Указом Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 года № 176 // Собрание законодательства РФ, 24 апреля 2017 г. № 17.- С. 2546
2. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 августа 2002г. № 1225-р. "Об Экологической доктрине Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ", 09.09.2002, № 36. - С. 3510.
3. СЗ РФ. 1998. № 26.- С. 3009.
4. Распоряжение Правительства РФ от 25.01.2018 № 84-р «Об утверждении Стратегии развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года» // Собрание законодательства РФ, 05.02.2018, № 6. - С. 920

УДК 349.6

ББК 67.407

## **УТИЛИЗАЦИЯ ОТХОДОВ: АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

**Мухлынин Д. Н.**,  
старший научный сотрудник ОКОПНИР,  
Научно-исследовательский институт,  
Федеральная служба исполнения наказаний,  
E\_mail: muhlynin78@mail.ru

**Аннотация.** Статья посвящена анализу некоторых аспектов правового регулирования сбора, разделения, переработки и утилизации отходов производства и потребления. Ситуация с накопленными отходами становится не только технической, но и правовой, экономической, социально-экологической проблемой, балансирующей на грани экологической катастрофы. Отсутствие в нашей стране отдельного сбора твердых бытовых отходов и сложность организации его в ближайшем будущем, несмотря на определенные сдвиги в этом вопросе, приводит автора к мысли, что помимо специально создаваемой законодательной базы необходимо менять и психологию граждан, направленную на безудержное потребление на более осознанное отношение к ресурсам и товарам потребления и поднимать экологическую культуру граждан.

**Ключевые слова:** отходы производства; экологическая безопасность; отдельный сбор мусора; утилизация отходов; законодательная база.

## **WASTE MANAGEMENT: TOPICAL ISSUES OF LEGAL REGULATION**

**Mukhlynin D. N.**,  
Senior Researcher COMFREY,  
Research Institute of the Federal Penitentiary Service,  
E\_mail: muhlynin78@mail.ru

**Annotation.** The article is devoted to the analysis of some aspects of legal regulation of collection, separation, processing and utilization of production and consumption wastes. The situation with the accumulated waste becomes not only technical, but also legal, economic, social and environmental, balancing on the verge of environmental disaster. The absence in our country of separate collection of municipal solid waste and the complexity of its organization in

the near future, despite some changes in this issue, makes the author come to the conclusion that in addition to the specially created legal framework, it is necessary to change the psychology of citizens aimed at unrestrained consumption for a more conscious attitude to resources and consumer goods.

**Keywords:** production waste; environmental safety; separate waste collection; wastedisposal; the legislative framework.

В России проблема размещения и утилизации отходов выходит на первый план так же, как и во всем мире. В настоящее время в нашей стране на экологической повестке дня проблема свалок стоит особо, их ликвидация уже из хозяйственной проблемы превратилась в политическую.

В 2017 году, объявленный по решению Президента России Годом экологии, был принят важнейший документ – Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года (далее – Стратегия), которая явилась основой для формирования и воплощения в жизнь государственной политики в сфере экологической безопасности и самым непосредственным образом затронула вопросы накопленных отходов и их ликвидации [1]. Данные о количестве имеющихся в Российской Федерации отходов производства и потребления до принятия Стратегии в различных источниках сильно разнились, с обнародованием Стратегии сведения об этом стали более четкими. Так согласно пункту 10 Стратегии в России накоплено более 30 млрд. тонн отходов производства и потребления в результате хозяйственной и иной деятельности человека. Инвентаризация территорий выявила 340 объектов накопленного вреда окружающей среде, являющихся потенциальным источником угрозы жизни и здоровью 17 млн. человек [1, п. 10].

По законодательству все отходы, накопленные до 2011 года находятся в собственности Российской Федерации, а отходы, образовавшиеся после 2011 года должны безопасно захоранивать эксплуатирующие организации. «Старые» отходы при непосредственном участии Президента России В.В. Путина сейчас ликвидируются и в Арктической зоне, где они копились годами. Арктику загрязняли почти 150 лет, и Россия долгое время была аутсайдером в процессе очистки этих территорий, но сейчас выбивается в лидеры по целому ряду используемых технологий очистки.

Отходы представляют реальную угрозу экологической безопасности России, так по официальным оценкам ежегодно на территории нашей страны образуется 4 млрд. тонн отходов производства и потребления, из которых 55 – 60 млрд. тонн твердые коммунальные отходы. Эти массы отходов занимают поистине огромные территории – 4

млн. гектаров, на такой площади располагается примерно 15 тыс. санкционированных объектов размещения отходов. Ежегодно вновь образующиеся отходы «отнимают» 300 – 400 тыс. гектаров продуктивных сельскохозяйственных угодий, которые приходится выводить их оборота [1, п. 11].

Без образования токсичных отходов не может существовать ни одна страна мира. Проблема токсичных отходов в России вызывает беспокойство. До 2011 года в нашей стране не была выработана стратегия обращения с радиоактивными отходами, сейчас ситуация меняется. По данным экспертов, ядовито около 15 % производимого человеком мусора. Всего в России накоплено примерно 2 млрд. тонн отходов 1-3-го классов опасности. Директор Института водных проблем, члена-корреспондента РАН В. Данилов-Данильяна отмечает: «Вы можете обнаружить кратное расхождение по оценке тех или иных параметров, в том числе по накопленным отходам производства и потребления. Сошлись на 130 миллиардах тонн, из которых два миллиарда ядовитых. Вопрос циклирования, т.е. вторичной переработки встает на повестку дня уже 25 лет» [6, с. 51]. По мнению В. Данилова-Данильяна, в России нет государственной стратегии ликвидации полигонов токсичных отходов, как и самой экологической политики. Планы строительства мусоросжигательных заводов – это позапрошлый век, - продолжает исследователь, – перевод грязи из наземного состояния в атмосферное, и еще неизвестно, что хуже [6, с. 51].

Большинство городов России находятся в «кольце» полигонов и несанкционированных свалок, которые располагаются иной раз даже в водоохранных зонах, в охранных зонах магистральных трубопроводов, в санитарных зонах скважин питьевого водоснабжения. Отходы отравляют подземные запасы питьевой воды и негативно влияют на ее поверхностные источники. Против захоронения и строительства заводов по сжиганию мусора выступают экологи, а с безопасными технологиями еще не определилось государство. На процессы естественного обезвреживания отходов до малотоксичных величин на свалках надежды нет, они протекают за период до 100 лет и более.

Проблема ликвидации полигонов токсичных отходов в настоящее время стоит очень остро. Депутаты профильных природоохранных комитетов Государственной Думы с целью наглядной демонстрации проблемы утилизации токсичных отходов пригласили представителей Минприроды Российской Федерации на полигон токсичных отходов «Красный бор» под Санкт-Петербургом и прямо на месте обсудили критичность сложившейся ситуации. Сложность состоит в том, что ликвидировать свалку без федеральной программы и поддержки федерального уровня – Минприроды РФ, регион не

может. Для закрытия полигона и рекультивации земли нужна серьезная программа, финансовых ресурсов регионов на такие мероприятия не хватает. Сегодня очевидно, что без взаимодействия с федеральным центром не решить проблемы в субъектах с отходами. Первый положительный опыт уже существует в Мурманской области, где успешно реализуется новая методика ликвидации объектов накопительного вреда и введены два крупных центра (в губе Андреева и Сайда-губе) по обеспечению долгосрочного хранения твердых ядерных отходов, но их полная утилизация пока невозможна [6, с. 51].

Многие субъекты РФ с внесением изменений в 2014 году в Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» оказались не в состоянии реализовать законодательные новеллы, которые вменяли в обязанности каждого субъекта РФ разработать региональную программу в области обращения с отходами, утвердить территориальную схему в области обращения с отходами, выбрать регионального оператора и др. [2]. Сейчас установлен срок поэтапного перехода к новой системе обращения с отходами, в том числе твердыми коммунальными отходами (ТКО) – до 01.01.2019 года [3].

На конец 2017 года территориальные схемы с данными о нахождении источников образования отходов, их общем количестве, месте нахождения объектов по их обработке, утилизации, обезвреживанию и размещению, а также схема потоков отходов утверждены уже почти во всех субъектах РФ – в 81 субъекте [2, ст. 13.3]. На сегодняшний день в 4 регионах есть работающие региональные операторы: в Ивановской, Астраханской областях, Краснодарском и Камчатском краях. В мае 2018 г. процесс выбора регоператора завершился, а с 01.01.2019 они должны начать работать.

Однако, как отметила Соколова Н., - начальник Управления государственного надзора регулирования в области обращения с отходами и биоразнообразия Росприроднадзора – в ходе прошедшего 30 августа 2017 года специального заседания Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, посвященного проблемам утилизации отходов, ни одна из представленных субъектами схем полностью не соответствует новым требованиям законодательства [4]. Основными недостатками схем можно назвать следующие:

- не соблюдение требований законодательства о приоритете переработки отходов над их захоронением;
- не содержат сведений о несанкционированных объектах размещения отходов;
- не устанавливают нормативы накопления отходов по сезонам;
- не указаны объемы биологических и медицинских отходов.

Большой блок поправок в законы об отходах касается территориальных схем обращения с отходами, которые регионы будут обязаны согласовывать с гражданами, а значит, простые жители района смогут повлиять на расположение полигонов, мусоросжигательных заводов, сортировочных станций, что сегодня сделать сложно.

Без экономического стимулирования проблему утилизации отходов и самое главное раздельного сбора мусора не решить, поэтому Минпромторг России подготовил законопроект, предусматривающий установление дифференцированного тарифа на коммунальные услуги в случае осуществления раздельного сбора мусора управляющими компаниями и ТСЖ по опыту некоторых зарубежных стран. Приоритет раздельного сбора также поддерживается введением запрета на захоронение отходов, в состав которых входят полезные компоненты, подлежащие утилизации (в отношении 67 видов отходов запрет начал действовать уже с 01.01.2018 г.) [2, п. 8 ст. 12]. Согласно Распоряжению Правительства РФ от 25 июля 2017 г. № 1589-р всего в перечне отходов, захоронение которых без разделения на фракции запрещено 182 вида [4]. Причем захоронение предполагается сделать более экологичным и безопасным с фото- и видео- фиксацией и системой весового контроля.

Пока законодатель не решил еще несколько сложных вопросов. Кто будет контролировать разделение гражданами мусора, так как целый контейнер отходов одного вида может испортить всего один выброшенный пакет с пищевым или другим видом мусора и никакой ответственности никто за это не понесет. Пока рассчитывать на дисциплинированность и ответственное отношение в этом вопросе граждан не приходится. Так, в Швейцарии, например, действует мусорная полиция, которая следит за сортировкой мусора гражданами. Большим вопросом по-прежнему остается функционирование мусоропровода, без которого не сдастся ни один многоэтажный дом, но который лишает возможности жильцов разделять мусор.

Много вопросов возникает и по материалам, из которой сделана упаковка, очень разные виды материалов используются для производства одной тары и разъединить их зачастую невозможно.

Во многих странах мира успешно реализуется институт расширенной ответственности производителей и импортеров товаров за утилизацию отходов, полученных от их использования, Россия перенимает данный опыт, который отразился в ст. 24.2 Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления».

Шагом вперед является реализация проекта ОНФ «Генеральная уборка», которая призвана помочь в выявлении и пресечении незаконных мусорных свалок и полигонов, в



основе проекта - открытый сетевой ресурс «Интерактивная карта свалок», на котором будут фиксироваться сообщения о нелегальном складировании мусора.

Таким образом, организация продуманного и эффективного процесса разделение и утилизации отходов производства и потребления связана не только с изменениями законодательства, но и с повышением экологической культуры граждан. Государство вовремя задумалось о надвигающейся мусорной экологической катастрофе, связанной с безумной гонкой производства и потребления, когда не только Россия, но и весь мир уже стоит на краю пропасти и точка невозврата может легко наступить совсем скоро. Шаги, которые начало предпринимать государства должны нарастать с большой прогрессией, в вопросе экологии нельзя экономить, необходимо реализовывать все возможные инструменты, способствующие решению проблемы утилизации отходов, и вторичная переработка, и экономические меры стимулирования субъектов, связанных со сбором и утилизацией отходов, реализация института расширенной ответственности производителей и импортеров товаров за утилизацию отходов и многое другое.

Считаем, необходимым на законодательном уровне рассмотреть вопрос введения административной ответственности граждан за выброс несортированного мусора, что, однако, по нашему мнению, потребует со стороны государства создания и специализированных органов, подразделения полиции – экологической полиции. В вопросе создания специализированного подразделения полиции, призванного бороться с преступлениями и правонарушениями в сфере экологии согласимся с исследователем Мухлыниной М.М., которая утверждает, что только профессиональные подразделения со специальной силовой и юридической подготовкой в силах решать задачи по выявлению, пресечению и предупреждению правонарушений, осуществляемых в области окружающей среды [7, с. 162].

## Литература

1. Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, (дата обращения: 21.04.2018).// Собрание законодательства РФ, 24.04.2017, № 17, С. 2546.
2. Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70190228/> (дата обращения: 21.04.2018).

3. Разъяснения Министра России от 13 января 2017 г. «Об особенностях действия норм федерального законодательства, регулирующих деятельность по обращению с твердыми коммунальными отходами, в 2017-2019 годах». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70190228/> (дата обращения: 15.05.2018).
4. Распоряжение Правительства РФ от 25.07.2017 № 1589-р (вместе с «Перечнем видов отходов производства и потребления, в состав которых входят полезные компоненты, захоронение которых запрещается») [Электронный ресурс]. URL: <https://giod.consultant.ru/documents/3719608> (дата обращения: 02.05.2018).
5. Официальный сайт Гарант.ру [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/news/1132738/> (дата обращения: 17.05.2018).
6. Глазкова Л. Нужен закон об экологической информации // Российская Федерация сегодня. 2018. № 6. С. 51-52.
7. Мухлынина М.М. Перспективы создания экологической полиции в российской федерации как специализированного правоохранительного органа // Расследование преступлений: проблемы и пути их решения. 2017. № 3 (17). С. 159-162.

УДК 349.6

## **ОБРАЗОВАНИЕ В КОНТЕКСТЕ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ КАК ПРИОРИТЕТНОЕ НАПРАВЛЕНИЕ ГАРМОНИЗАЦИИ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ЧЕЛОВЕКА И ПРИРОДЫ: ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ**

**Мещангина Е. И.,**  
кандидат исторических наук,  
научный сотрудник,  
Военный университет Министерства обороны Российской Федерации,  
E-mail: m-i-elena@yandex.ru

**Аннотация.** В статье огромное внимание уделяется проблеме обеспечения человеческого благополучия. Сегодня качественное образование и воспитание имеют важное значение в продвижении идей устойчивого развития в обществе. Переход социума к устойчивому развитию будет способствовать новому мышлению и движению общества к экологически безопасному гражданскому миру. Образование ориентирует вузы на создание условий для гармонизации взаимоотношений человека и природы.

**Ключевые слова:** образование; устойчивое развитие; мышление; воспитание; гуманитарное знание; экологические проблемы; человек; природа; гармонизация взаимоотношений.

**EDUCATION IN THE CONTEXT OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT AS A  
PRIORITY DIRECTION OF HARMONIZATION OF HUMAN RELATIONSHIPS AND  
NATURALITIES: A HISTORICAL AND LEGAL ASPECT**

**Meshchanguina E. I.,**  
Ph.D (Historical Sc.),  
Research Scientist,  
The Military University of the Ministry of Defense of the Russian Federation,  
E-mail: m-i-elena@yandex.ru

**Abstract:** the article huge attention is paid to a problem of ensuring human wellbeing. Today quality education and education are important in advance of the ideas of sustainable development in society. Transition of society to sustainable development will promote new thinking and the movement of society to ecologically safe civil world. Education focuses higher education institutions on creation of condition for harmonization of relationship of the person and the nature.

**Key words:** education; sustainable development; thinking; humanitarian knowledge; environmental problems; man; nature; harmonization of relationships.

На протяжении многих веков общество в своем существовании рано или поздно сталкивается с противоречиями, которые одновременно могут выступать как результатом, так и источником его развития. Поэтому динамичность происходящих процессов в мире, а также возрастающая сложность и взаимосвязь различных изменений и явлений в обществе и природе усиливают необходимость понимания тенденций устойчивого развития.

Следует отметить, что сегодня огромное внимание научная общественность уделяет проблеме устойчивого развития, потому что главной целью этого процесса является обеспечение человеческого благополучия нынешних и будущих поколений на основе рационального использования имеющихся природных ресурсов и капиталов. Для обеспечения перехода к устойчивому развитию, человечеству необходимо изменить образ мышления, чтобы в дальнейшем гарантировать его развитие в долгосрочной перспективе.

Современные информационные технологии, финансовые механизмы и политическое регулирование в обществе должны создать необходимые условия в выстраивании новых взаимоотношений с природой. Кроме того, чтобы развитые страны внесли свой вклад в решение экологических проблем, нужно понимать насколько сегодня возможно международное сотрудничество между ними, чтобы обеспечить устойчивое развитие и решение экологических проблем в мире. Поскольку целью устойчивого развития является обеспечение безопасной жизни на земле, то человек должен понимать всю важность и значимость угроз, с которыми он столкнется в будущем.

Сегодня мировым сообществом признано, что в достижении устойчивого развития важную роль играет образование, которое во многих документах ООН рассматривается как «решающий фактор перемен». Это объясняется тем, что образование не только повышает уровень грамотности, но и способствует формированию личности учащегося. В связи с этим любое по действие участника образовательного процесса становится не что иным, как его поведение. И поэтому полученные знания являются важным фактором в практической деятельности людей и повышают компетентность учащихся для более глубокого понимания экологических проблем.

Следует отметить, что знания направлены, в первую очередь, на то, чтобы проблемы окружающей среды рассматривались не только как экологические, но и гуманитарные проблемы, потому что они также затрагивают социальные, культурные и политические вопросы. Иными словами, образование становится тем учреждением, которое расширяет знания во всех областях жизнедеятельности человека и способствует формированию ценностей, навыков и умений, обеспечивающих устойчивое развитие. Кроме того, что сегодня основой образовательного процесса является реализация стратегии сохранения окружающей природной среды в условиях глобальной катастрофы. Подчеркивая значимость образования, необходимо отметить, усиление интереса со стороны общественности к нему как социальному институту в мировом масштабе нового тысячелетия.

В XXI веке общество предъявляет высокие требования к человеку. Он не только должен обладать личностными качествами, но и быть ответственным перед самим собой. В условиях устойчивого развития – это является одним из главных направлений в решении экологических задач. Необходимо, чтобы образование неразрывно было связано с процессом воспитания, которое является составляющей частью образовательного процесса. Это создает более благоприятные условия для адекватного понимания глобальных проблем, которые являются естественными и очевидными в течении последующих десятилетий. перед человечеством. В целом, сегодня образование должно

мобилизовать учебно–воспитательные ресурсы и стать решающим фактором для достижения устойчивого развития.

В связи с этим, можно отметить, что переход к устойчивому развитию должен помочь человеку восстановить естественную природную среду, находя при этом конструктивные и творческие решения глобальных проблем на современном этапе развития общества. И только тогда появится возможность дальнейшего существования будущих поколений людей, которые обеспечат себе рост благосостояния в целом.

Особенно важно учесть, что каждому из нас сегодня нужно научиться отвечать за свои действия и поступки. Любая активность человека формируется в его сознании и зависит от того насколько он осознает всю полноту своих действий и поступков, которые он совершает в жизни. В любой из них может проявляться опасность, которую человек наносит окружающему миру. К сожалению, сегодня многие остаются безучастными к вопросам безопасности природной среды, вследствие того, что у них отсутствует экологическое просвещение. Только отсутствие грамотности среди населения в экологической сфере может привести к безнаказанности тех действий, которые отрицательно влияют на окружающий природный мир. Поэтому, необходимо отметить важность экологической культуры и экологического образования, которые являются основой для формирования здорового образа жизни.

Для решения сложных экологических проблем, важно уметь не только прогнозировать ход событий, но и научиться формировать экологическое сознание у людей. Это поможет существенно изменить отношение человека к природе. И в этом случае необходимо искать новые подходы в обучении, чтобы обеспечить дальнейшее развитие экологических обществ. С одной стороны, это будет способствовать усилению роли образования, а с другой, стороны формированию гражданской ответственности.

Согласно принятой Стратегии Европейской экономической комиссии ООН – образование в интересах устойчивого развития должно быть прежде всего ориентировано на переход «от простой передачи знаний и навыков, необходимых для существования в современном обществе, к готовности действовать и жить в быстроменяющихся условиях, участвовать в планировании социального развития, учиться предвидеть последствия предпринимаемых действий, в том числе и возможные последствия в сфере устойчивости природных экосистем и социальных структур» [1, с.9-12]. Сегодня интерес к проблеме устойчивого развития приобретает большое значение, потому что сохранение окружающей природной среды является основной предпосылкой достижения безопасного развития общества.

С учетом всего этого, образование должно строиться на применении эффективных методов, которые предоставляют возможность учащимся выражать и отстаивать свою точку зрения, вырабатывать альтернативные варианты, проводить выбор оптимального решения и добиваться выполнения принятых задач. Кроме того, необходимо отметить, что знания, влияют на принятие человеком индивидуальных и коллективных решений глобального характера и в дальнейшем способствуют созданию благоприятных условий жизни.

К основным методам обучения относятся:

учиться изучать (т.е. постановка аналитических вопросов, критическое и системное мышление, решение проблем, ориентация на будущее и др.);

учиться делать (т.е. применение знаний в различных жизненных ситуациях, разрешение кризисов и рисков и др.);

учиться быть самостоятельным (т.е. уверенность в себе, самовыражение и коммуникабельность, преодоление стресса);

учиться жить и работать вместе (т.е. ответственность, уважение к другим, сотрудничество, участие в демократическом процессе принятия решения, переговоры и достижения консенсуса).

Перечисленные методы обучения должны предоставлять возможность каждому из нас выбирать стратегию своей безопасной жизнедеятельности.

Сегодня в современном мире, существуют множество точек зрения о содержании образования в контексте устойчивого развития, потому что от знаний требуется все большая и большая отдача в решении вопросов о взаимодействии природы и общества. Также необходимо повышать научный потенциал в обществе, чтобы глубже понять сущность устойчивого развития. На наш взгляд, становится очевидным, что современное образование должно включать в себя весь комплекс знаний об условиях существования человека. Кроме того, гуманитарные знания служат основой формирования определенных ценностных ориентаций в обществе, которые

Высокое качество обучения может быть достигнуто тогда, когда учащиеся относятся к знаниям с интересом, стремятся сами расширить свое познание в той или иной научной области. Необходимо отметить, что успешное обучение студентов зависит не только от их работоспособности, но и от учебного процесса, в котором главное место должно занимать равноправное положение между участниками образовательного процесса.

Сегодня образование, в большей степени должно рассматриваться вместе с воспитательным процессом, потому что вузы обеспечивают и наполняют процесс

обучения таким компонентом, при котором оно становится воспитанием, которое строится на знаниях [3, с.661-664]. Именно такое образование и воспитание способствуют формированию и развитию личностных качеств учащихся, научного мировоззрения и т.д.

Согласно Конституции Российской Федерации, образования является не только одним из основных прав человека, но и ключом к устойчивому развитию, стабильности внутри общества и мирным отношениям между странами и государствами. В силу этого, образование в XXI веке является социальным институтом, который оказывает положительное влияние на политическую и экономическую жизнь общества, рассматривая при этом процесс глобализацию как одну из стратегических задач в стране. Кроме того, необходимо отметить, что сегодня образования входит в число национальных приоритетов России и способно обеспечить национальную безопасность страны.

Сегодня в мире наблюдается подъем гуманитарных знаний, которые способствуют формированию и распространению знаний об окружающей среде. Это в свою очередь становится стимулом для разработки современных образовательных технологий и предпосылкой для нового поворота вектора науки.

С подъемом научных знаний изменилась вся структура современного гуманитарного знания. Лидирующая роль стала принадлежать наукам о человеке, о праве, о природе и об обществе. В связи с этим, главным аспектом перехода к устойчивому развитию становится переориентация содержания образования или переход от простой передачи знаний и навыков, которые необходимы для существования в современном обществе, к готовности действовать и жить в быстроменяющихся современных условиях [4, с. 73-75].

Основным итогом образовательного процесса является освоение студентами социально-значимой деятельности, которая должна быть направлена на гармонизацию отношений с окружающей средой. Понимание социально-экономических и экологических перемен в обществе позволит рассматривать устойчивое развитие как результат освоение человеком новых знаний в сфере окружающей среды.

Следует отметить, что сегодня усвоение новых ценностно-нормативных отношений, способствует преодолению отчуждения человека от природы и осознанию экологических императив устойчивого взаимодействия. Также, становится очевидным, что решение экологических проблем, гармонизация взаимоотношений человека и природы, и переход мирового социума к устойчивому развитию возможны только при условии использования экологических знаний на практике.

Таким образом, сегодня прогрессивное человечество должно выбрать идею устойчивого развития. В этом особую роль принадлежит правовому знанию, которое

является частью образовательного процесса, в котором экологическое образование является одним из основных инструментов обеспечения устойчивого развития экономики общества. Создание эффективной системы экологического образования будет способствовать равноправному развитию всех его компонентов – экологической, социальной и экономической основ, которые обеспечат движение общества к экологически безопасному мировому сообществу.

### Литература

1. Ишмуратова Д.Ф. Образование в контексте устойчивого развития: уровни взаимодействия // Молодой ученый.-2016.-№ 5.4.- С. 9-12.
2. Мюллер Е.В. О целях и задачах стратегии европейской экономической комиссии ООН образования для устойчивого развития // Фундаментальные исследования.-2013.-№ 11-7. С. 24
3. Виноградова Е.В. Образование и наука, и проблема устойчивого развития общества // Успехи современного естествознания.- 2014.-№ 12-5. С. 38
4. Мещангина Е.И. Правовое образование в контексте перехода к устойчивому развитию // Всероссийская научно-практическая конференции с международным участие Актуальные проблемы современной юриспруденции, (Орехово-Зуево, 23 ноября 2017): материалы и доклады / сост. Сокольская Л.В. - Орехово-Зуево: ГОУ ВО МО ГГТУ С. 108

УДК: 34.349.3

### СООТНОШЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ И СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

**Бушмелева - Марковская А. С.,**  
магистрант 1 курса юридического института,  
Вятский государственный университет,  
**Мухлынина М. М.,**  
кандидат юридических наук,  
заведующий кафедрой гражданско-правовых дисциплин,  
Академия гражданской защиты МЧС России,  
E-mail: muhlynina@amchs.ru



**Аннотация:** статья посвящена вопросу соотношения экологических и социальных прав человека. Авторами рассматриваются особенности человека как биосоциального существа. Анализируются потребности человека, как в благоприятной экологии, так и в других материальных или духовных благах. Исследуются современные научные дискуссии об абсолютном приоритете экологических прав или компромиссе между экологией и иными конституционными правами человека и гражданина.

**Ключевые слова:** экология; социальное обслуживание; благоприятная окружающая среда; экологические права человека; социальные права человека; правоохранительные органы.

## THE RELATION OF ENVIRONMENTAL AND SOCIAL HUMAN RIGHTS

**Bushmeleva - Markovskaya A. S.,**

master of 1 course Law Institute,  
Vyatka State University

**Mukhlynina M. M.,**

Ph.D (Juridical Sc.),

Head of the Department of Civil and Legal Disciplines,  
Civil Defence Academy EMERCOM of Russia,

E-mail: [muhlynina@amchs.ru](mailto:muhlynina@amchs.ru)

**Annotation:** is devoted to the question of the issue of correlation of ecological and social human rights. The author considered the features of man as a biosocial creature. The article analyzed human needs in favorable ecology and in other material or spiritual blessings. The article also investigated the scientific debate on the absolute priority of ecological rights or a compromise between ecology and other constitutional human and citizen rights.

**Key words:** ecology; social service; favourable environment; ecological human rights; social human rights.

Одной из основных задач любого государства является обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности его граждан. Социальное государство как один из принципов деятельности государства проявляется в предоставлении его гражданам гарантий, обеспечивающих право на достойный уровень жизни, их свободное развитие (статья 7 Конституции РФ).

Рассматривая социальную защиту как основной элемент социального государства, каким Россия провозглашена Конституцией РФ, можно сделать вывод, что такая защита должна проявляться в создании условий для обеспечения каждому достойного уровня

жизни и свободного развития, и обязанность государства – создать такие условия и гарантировать их. В этой связи к социальной защите относятся многие конституционные социальные права – трудовые, жилищные, семейные и экологические права, а также право на социальное обеспечение и социальную поддержку: все эти права вытекают из предусмотренной в Конституции РФ обязанности государства обеспечить достойный жизненный уровень и свободное развитие человека [1, с. 36 - 42].

Вопрос о взаимосвязи экологических и социальных прав человека является актуальным ввиду того, что и социальное обслуживание, и экологическая охрана имеют своей целью формирование и поддержание достойного уровня жизни каждого человека.

Человек, являясь частью живой природы, в то же время, рождается и живет в обществе, и становится человеком в настоящем смысле этого слова только путем социализации. Таким образом, человек есть существо биосоциальное.

А.С. Пиголкин так определяет это явление: «Человек представляет собой неотъемлемую часть природы, проявляющуюся в его биологических, физических, физиологических и психических процессах» [2, с. 128]. М.М. Бринчук также отмечает, что «сама природа и сущность человека биосоциальна» [3, с. 20-23].

Учитывая такое положение человека, стоит признать, что закрепленные государством экологические и социальные права отражают именно двуединую сущность человека и должны рассматриваться как равные, а значит иметь и равную государственную защиту.

Конституция Российской Федерации признает как право каждого на благоприятную окружающую среду (статья 42), так и право на охрану здоровья (статья 41), что свидетельствует об их одинаковой значимости с правовой точки зрения.

Очевидно, что чем меньше негативного воздействия будет осуществлено на живую природу, тем лучше для самого человека. Однако, по мнению авторов, полностью придерживаться такой позиции было бы утопично, ведь, в конечном итоге это приведет к необходимости полного отказа от производства определенных материальных и духовных благ, необходимых для достойного уровня жизни и свободного развития.

На наш взгляд, актуальным является вопрос о соотношении интересов человека в благоприятной окружающей среде и, в то же время, в таком уровне экономического развития, а значит и воздействия на природу, который бы позволил поддерживать достойный уровень жизни каждого человека. Тесную взаимосвязь между хозяйственным освоением человеком природной среды и разрушением своего окружающего мира отмечает С.А. Боголюбов. Ученый отмечает, что все чаще проблемы природы сводятся к

проблемам человека, поскольку деградирует не природа вообще, а именно среда обитания людей [4, с. 143].

Нормы права, являясь одним из социальных регуляторов, призваны установить пределы возможного поведения человека по отношению к природе, позволяющие избежать недобросовестных действий, которые могут повлечь за собой необратимые экологические проблемы.

Экологическая политика России определяется Основами государственной политики в области экологического развития, Экологической доктриной и Стратегией экологической безопасности. Все указанные акты содержат положения, согласно которым государственная политика в сфере экологии имеет своей целью обеспечение качества окружающей среды, необходимого для благоприятной жизни человека, устойчивого развития экономики, повышения качества жизни и улучшения здоровья населения.

При этом С.А. Боголюбов подчеркивает, что «жизнь и здоровье человека – основная цель охраны окружающей природной среды, всего экологического права» [5, с. 64 - 65].

В данном случае человек рассматривается как объект экологических правоотношений, чьи права государство должно неукоснительно соблюдать. Однако необходимо учитывать, что человек, в то же время, является субъектом экологических правоотношений, активно воздействующим на природу.

По нашему мнению, наиболее приемлемой можно считать позицию В.В. Петрова, указывающего, что «средством поддержания ее [природной среды – прим. автора] надлежащего состояния является установление и соблюдение нормативов качества окружающей природной среды. Их установление представляет собой своего рода компромисс между экологией и экономикой, позволяющий, с одной стороны, обеспечивать приоритет охраны здоровья человека, а с другой – удовлетворять необходимые для человека материальные и иные потребности» [6, с. 11].

Аналогичной позиции придерживается М.И. Васильева: «благоприятная окружающая природная среда включает в себя не только среду, безопасную для здоровья человека с точки зрения ее нормативных характеристик, стандартов, лимитов, но и ее ресурсоемкость, способности удовлетворить эстетические и другие потребности человека» [7, с. 51-52].

Таким образом, необходимо признать, что современный уровень развития человечества не позволяет полностью исключить негативного воздействия на окружающую среду. В связи с чем, необходимо установить критерии возможного воздействия на природную среду, руководствуясь целью сохранения природы и поддержания такого уровня состояния экологии, при котором возможно нормальное

существование человека. Так исследователь М.В. Пономарев также считает, что «именно наличие человека, ... использование его здоровья в качестве одного из важнейших критериев качества окружающей среды позволят обеспечить должный уровень ее охраны» [8, с. 147 - 153].

В правоприменительной практике отмечается, что «правительство Российской Федерации на законодательном уровне закрепило приоритет экологической, социальной, санитарно-эпидемиологической безопасности государства над экономическими интересами хозяйствующих субъектов» [9].

Кроме того, как отмечает Л.Г. Ключанова, «в настоящее время можно говорить о компромиссном характере экологического приоритета. Если недавно его верховенство над всеми другими, даже законодательно закрепленными, приоритетами социально-экономического развития и благополучия общества и государства признавалось несомненно, то в данный момент речь идет о поиске баланса приоритетов» [10, с. 205 - 211].

Современный уровень развития экономики не позволяет избежать воздействия на природную среду. Человек как социальное существо обладает различными потребностями в духовных или материальных благах, в процессе производства, которых, несомненно, происходит воздействие на окружающую среду – нейтральное или, зачастую, негативное и производство таких благ невозможно исключить ввиду того, что они необходимы для обеспечения соблюдения, гарантированных Конституцией РФ иных прав человека и гражданина, в том числе и социальных прав.

Взаимозависимость экологических и социальных прав человека определяется особым положением человека как биосоциального существа, который одновременно является частью природы и частью общества, а значит, одновременно нуждается как в благоприятной окружающей среде, так и в определенных благах, в том числе и социальных. Изучая вопрос о деятельности правоохранительных органов в сфере охраны окружающей среды, мы пришли к выводу, что в России необходимо по аналогии с зарубежным опытом создать специализированное подразделение полиции – экологическую полицию, реализующую важную правоохранительную и социальную функцию [11, с. 29-36].

По мнению авторов, наиболее верным в современной юридической науке является подход, согласно которому необходим компромисс между экономикой, экологией и социальным обеспечением человека в России, чему может способствовать установление на правовом уровне нормативов воздействия на природу, при которых обеспечивается благоприятная для жизни человека окружающая среда [12, с. 144-150].

## Литература

1. Сагандыков М.С., Шафиков А.М. Права граждан на социальную защиту и социальное обеспечение: конституционно-правовой аспект / М.С. Сагандыков, А.М. Шафиков // Вестник Пермского университета. Юридические науки – 2014 – № 2. С. 152
2. Общая теория права / под ред. А.С. Пиголкина – М.: МГТУ им. Н. Баумана, 1998 .– С. 384
3. Бринчук М.М. Человек как объект экологических отношений / М.М. Бринчук // Экологическое право – 2005 – № 3. С. 36
4. Природа: что мы можем / Боголюбов С.А. – М.: Моск. рабочий, 1987. – С. 144
5. Экологическое право: Учебник / под ред. С.А. Боголюбова – М.: Издательство Юрайт, 2013 .– С. 431
6. Петров В.В. Экологический кодекс России (к принятию Верховным Советом Российской Федерации Закона «Об охране окружающей природной среды») // Экологическое право. 2009. N 2/3. Специальный выпуск. . - С. 11.
7. Васильева М.И. Проблемы защиты общественного интереса в экологическом праве / М.И. Васильева // Государство и право – 1999 – № 8. С. 83
8. Пономарев М.В. Человек как субъект и объект экологических правоотношений / М.В. Пономарев // Журнал российского права – 2016 – № 1. С. 41
9. Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 28 сентября 2016 г. № 15АП-13987/2016 по делу № А32-15953/2016
10. Ключанова Л.Г. Экологические приоритеты: проблемы теории и правоприменительной деятельности / Л.Г. Ключанова // Российский юридический журнал – 2017 – № 3. С. 5
11. Мухлынина М.М. К вопросу о правоохранительной деятельности в сфере охраны окружающей среды // Актуальные проблемы уголовной политики: история, современность и перспективы [Текст]: материалы II Международной научно-практической конференции (г. Москва, 25 ноября 2016). М.: МФЮА, 2017. С. 29-36.
12. Vinogradova E.V., Mukhlynina M.M., Mukhlynin D.N., Solovyeva N.V., Lebedeva O.E. Economic and legal aspects of environmental safety // Journal of Environmental Management and Tourism. 2018. T. 9. № 1 (25). - С. 144-150.

## СТАНОВЛЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПАРЛАМЕНТСКОЙ ПАРТИИ ГЕРМАНИИ

**Виноградова С. А.,**

Студентка 2 курса факультета политологии,  
Государственный академический университет гуманитарных наук,  
Научный руководитель:

**Намчук А. В.,**

кандидат юридических наук,  
Министерство финансов Российской Федерации,  
E-mail: avnamchuk@gmail.com

**Аннотация:** статья посвящена анализу деятельности такой политической партии современной Германии, как «Союз90 / Зеленые», возникшей на политическом поле Германии в 80-х годах прошлого столетия. В программных документах этой партии содержится большое количество экологических целей. В статье исследуется история становления и развития этой партии.

**Ключевые слова:** политическая партия; Германия; движение «зеленых»; экологическая безопасность; парламентаризм.

## THE FORMATION OF THE ENVIRONMENTAL PARLIAMENTARY PARTY OF GERMANY

**Vinogradova S. A.,**

two-year student of the Faculty of Political Science  
The State Academic University for the Humanities  
(GAUGN)

Scientific adviser:

**Namchuk A. V.,**

Ph.D (Juridical Sc.),  
Ministry of Finance of the Russian Federation  
E-mail: avnamchuk@gmail.com

**Annotation:** the article is devoted to the analysis of such a political party of modern Germany as the «Bündnis 90/Die Grünen» which arose on the political field of Germany in the 80s of the last century. The program documents of this party contain a large number of environmental objectives. The article explores the history of the formation and development of this party.

**Key words:** political party; Germany; «green» movements; environmental Safety; parliamentarism.

В современной Германии существует большое количество политических групп, имеющих в своих уставах экологические цели. В 80-е годы прошлого века все они объединились в одну политическую партию. Несмотря на разницу во взглядах на экологические проблемы, в целом они представляют серьезную политическую силу в Германии, также на сегодняшний день партия занимает 11 мест в Европарламенте.

Партия «зеленых» вышла на политическую арену Германии свыше 30 лет назад. С тех пор в программных установках и политическом положении партии произошли серьезные изменения. «Зеленые» стали вполне уважаемой партией.

Партия «зеленых» возникла на федеральном уровне в 1979 году в результате объединения ряда неформальных общественных организаций, прежде всего экологических и левосоциалистических. Ее избиратели и сторонники зачастую являются выходцами из внепарламентских движений протеста – например, антиядерного движения, движения за мир, движения гражданских инициатив, а также групп защитников окружающей среды [1]. Изначально цель «зеленых» состояла в том, чтобы предложить альтернативу традиционной политике, которая рассматривалась ими как опека граждан со стороны профессиональных политических деятелей. «Зеленые» ратовали за применение элементов прямой демократии. Создание этой партии символизировало собой выход на арену политической жизни Германии новой силы, отражающей интересы самых разных социальных слоев.

Партия «зеленых» относится к молодым партиям в германском бундестаге. Относительно большой успех движений протеста на выборах в Европейский парламент в 1979 году воодушевил отдельные группировки сплотиться и выступить с единым списком кандидатов на выборах в бундестаг 1980 года.

В 1983 году, набрав 5,6 процента голосов, они впервые смогли пройти в германский бундестаг после того, как они уже были представлены в нескольких земельных парламентах. С началом перемен в бывшей ГДР был установлен тесный контакт с тамошними гражданскими движениями. На выборах в Народную палату 18 марта 1990 года «зеленые» ГДР получили 1,9 процента голосов и восемь мандатов, а гражданские движения – 2,9 процента и 12 мандатов. На первых общегерманских выборах в бундестаг в 1990 году «зеленые» не смогли преодолеть 5-процентный барьер. Лишь восточные немцы получили восемь парламентских мест, так как там не существовало никакого 5-процентного барьера [2]. Сегодня партия называется «Союз-90/ Зеленые» и представлена почти во всех парламентах.

На выборах в бундестаг в 1998 году партия получила 6,7 процента (47 депутатских мандатов) и с тех пор образует коалицию с СДПГ в федеральном правительстве. Ее «главный идеолог» Йошка Фишер стал министром иностранных дел.

#### Результаты выборов в бундестаг 1998 и 2002 годов

	Выборы 1998		Выборы 2002	
	% голосов	Мест	% голосов	Мест
<b>СДПГ</b>	40,9	298	38,5	251
<b>ХДС</b>	28,4	198	29,5	190
<b>ХСС</b>	6,7	47	9,0	58
<b>Союз 90/«Зелёные»</b>	6,7	47	8,6	55
<b>СвДП</b>	6,2	43	7,4	47
<b>ПДС</b>	5,1	36	4,0	2

Партия состоит из земельных ассоциаций (*landesverband*), земельные ассоциации из районных ассоциаций (*kreisverband*), крупные районные ассоциации могут делиться на местные ассоциации (*ortsverband*). Рабочие сообщества имеют три уровня - федеральные рабочие сообщества (*bundesarbeitsgemeinschaft*), земельные рабочие сообщества (*landesarbeitsgemeinschaft*) и районные рабочие сообщества (*kreisarbeitsgemeinschaft*). Органами каждого рабочего сообщества на каждом из уровней являлись конференция (*tagung*) и спикерский совет (*SprecherInnenrat*) [3].

«Союз-90/Зеленые» считает себя альтернативой традиционным партиям. Она требует радикального изменения условий труда и жизни, чтобы не разрушать дальше природу и окружающую среду. Во внутренней политике «зеленые» увязывают эту цель с требованием о большей «прямой демократии». Путем всенародного референдума и народной инициативы население должно непосредственно участвовать в принятии политических решений. «Зеленые» требуют введения женских квот для всех рабочих и учебных мест для того, чтобы интересы женщин повсеместно учитывались наравне с мужчинами. Они требуют также отказа от атомной энергии, освоения возобновляемых источников энергии и роспуска военных блоков. Основой внешнеполитической программы партии с момента её основания был пацифизм. Но сегодня Партия Зелёных



принимает активное участие в защите мира. Члены партии приняли участие в большом количестве протестных демонстраций, направленных против размещения на территории Германии атомного оружия США. С тех пор как «зеленые» вошли в правительство, они принимают членство Германии в НАТО [4].

В отношении общественной политики партия «Союз 90/ Зеленые» противопоставляет свои либеральные (но не рыночно-либеральные) представления идеям других партий: «Таким образом, сегодняшняя социально-рыночная экономика, слишком ориентированная на прибыль предприятий, не отвечает требованиям и крайне нуждается в усовершенствовании. Социальная политика не может сводиться лишь к административной функции государства. Без свободы общественных сил, без самоопределения граждан, без принципа субсидиарности социальная солидарность превращается в закостенелую бюрократию. Мы выступаем за поддержку гражданского общества государственными средствами при одновременном ограничении государственного влияния. Это отличает нас от государственно-социалистических, консервативных и рыночно-либеральных политических моделей». Так, партия «Союз 90 / Зеленые» требует создания «рамочных условий», которые должны гарантировать защиту экологических, социальных и культурных интересов.

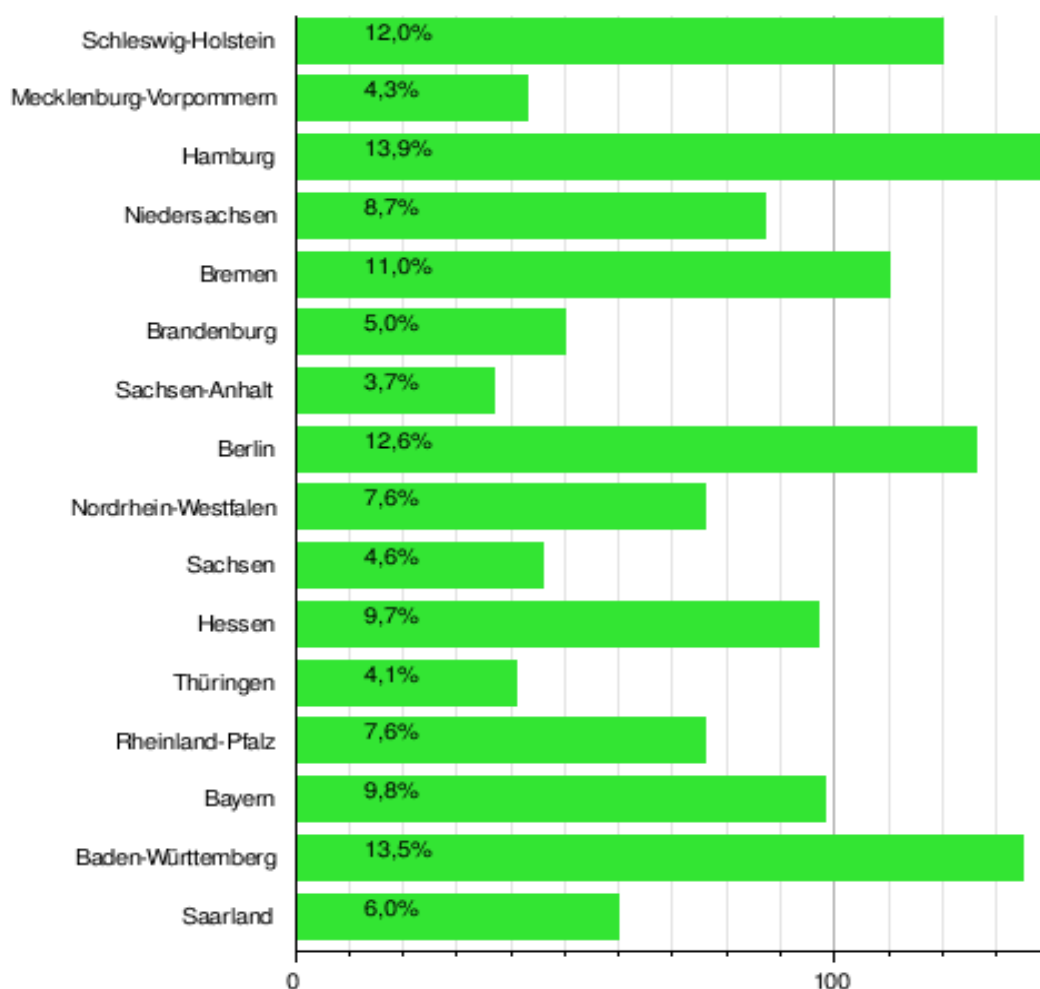
Финансовая система в ее нынешней форме критически оценивается партией «Союз 90/ Зеленые». В целом партия стремится переломить власть «доминирующих на рынке глобальных игроков»: «Поэтому мы делаем ставку, с одной стороны, на демократические рамочные условия хозяйствования, а с другой – на экологическое просвещение и образование, на экономические стимулы и экологичные технологии и продукцию, а также на договоренности с промышленным сектором». Особое значение при этом отводится интеграции рынков в политическую систему: «Необходимо заполнить возникший разрыв между экономической глобализацией и недостаточным политическим регулированием и интеграцией этого процесса [5].

Европейский союз на сегодняшний день является самым масштабным проектом совместной ответственности государств, частично отказавшихся ради этого от суверенитета. ЕС должен преодолеть жесткую неолиберальную ориентацию экономической политики и взять на себя более активную международную роль в определении социальных и экологических аспектов глобализации». Это распространяется и на глобальную экономику: выдвигается требование о совершенствовании международных организаций и введении обязательных правил и минимальных стандартов для финансовых транзакций. О роли фирменных банков и сберегательных касс для

среднего бизнеса партия «Союз 90/ Зеленые», в отличие от СДПГ, ничего не говорит, хотя поддержка региональной экономики названа одним из основных направлений политики.

С 2005 года партия находится в оппозиции. В бундестаге партия имеет 68 мест. В сентябре 2013 года Союз-90/ «Зеленые» насчитывал в своих рядах около 61 000 членов. Сопредседатели федерального правления партии - Клаудиа Рот (KlaudiaRoth) и Джем Оздемир (Sem Özdemir). В 2016 году партия представлена в 15 из 16 ландтагов Германии [6].

#### Представительство



Движение зеленых, сформировавшееся и укрепившееся в Западной Европе в конце 20-го века, имеет большое распространение во многих европейских странах. «Зеленая» партия Германии на сегодняшний момент занимает 67 мест в Бундестаге. Полагаем, что роль этой партии с течением времени будет усиливаться.

#### Литература

1. TOP STORIES/ [Электронный ресурс –]. - URL: [http://www.dw.com\\_](http://www.dw.com_) (дата обращения 10.03.2017).

2. Союз-90/Зеленые (Германия) / [Электронный ресурс - URL: <https://ria.ru/spravka/20170924/1505098219.html> (дата обращения 24.03.2017)].
3. CSU AGIERT GESCHICHTSVERGESSEN / [Электронный ресурс]. - URL: [www.gruene.de](http://www.gruene.de) (дата обращения 19.05.2017).
4. POLITIK / [Электронный ресурс — URL: <https://www.welt.de/politik/> (дата обращения 10.02.2018)].
5. Grüne Aussichten: Analyse der Wahlprogramme von Bündnis 90/Die Grünen und der Koalitionsvereinbarung NRW// Deutscher Instituts-Verlag, 1995. P. 21
6. Grüne aktiv: Mitgliederwerbung, die Konzeption// Bündnis 90/Die Grünen, Bundesgeschäftsstelle, 1996. P. 65

УДК 347

**ОТВЕТСТВЕННОСТЬ (МУНИЦИПАЛЬНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ) ОРГАНОВ  
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ИХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ В ОБЛАСТИ  
ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В РАМКАХ ДЕЙСТВУЮЩЕГО  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ АРМЕНИЯ**

**Алавердян Н.**,  
аспирант кафедры юриспруденции,  
Академия государственного управления Республики Армения,  
начальник секретариата аппарата министерства  
охраны природы Республики Армения,  
советник первой категории гражданской службы Республики Армения,  
Республика Армения, г. Ереван,  
E-mail: [naira.alaverdyan@inbox.ru](mailto:naira.alaverdyan@inbox.ru), [nalaverdyan@mnp.am](mailto:nalaverdyan@mnp.am)

**Аннотация:** в правовых отношениях, когда субъект права наделяется какими-то полномочиями, то, в соответствии с этим, у него возникает и ряд обязанностей. Закон РА «О местном самоуправлении» наделил рядом полномочий руководителей местного самоуправления. В настоящей статье рассмотрены виды муниципальной ответственности, в частности за невыполнение природоохранных полномочий, со стороны руководителей органов местного самоуправления, согласно действующему законодательству Республики Армения (далее - РА). В статье сделана попытка выявления пробелов в действующем законодательстве РА, проведен сравнительный анализ с соответствующими законами Российской Федерации (далее - РФ) и соответствия с Европейской хартии местного самоуправления, представлены предложения по регулированию выявленных законодательных проблем.

**Ключевые слова:** местное самоуправление; муниципальная; административная ответственность; природоохранные полномочия; утрата доверия; отставка; отстранение от должности.

**LIABILITY (MUNICIPAL LIABILITY) OF LOCAL GOVERNMENTS AND  
THEIR OFFICIALS IN THE FIELD OF ENVIRONMENTAL PROTECTION IN THE  
FRAMEWORK OF THE CURRENT LEGISLATION OF THE REPUBLIC OF  
ARMENIA**

**Alaverdyan N.,**

Post-graduate Student of the Department of Jurisprudence,  
The Public Administration Academy of the Republic of Armenia,  
Head of the Secretariat of the Ministry Staff  
Nature Protection of the Republic of Armenia,  
Adviser of the First Category of Republic of Armenia Civil Service,  
The Republic of Armenia, Yerevan,  
E-mail: naira.alaverdyan@inbox.ru nalaverdyan@mnp.am

**Annotation:** in legal relations, when a subject of law is vested with some powers, then, in accordance with this, he has a number of responsibilities. The RA law" on local self-government" gave a number of powers to the heads of local self-government. This article describes the types of municipal responsibility, in particular for non - fulfillment of environmental authorities, by the heads of local self-government bodies, in accordance with the current legislation of the Republic of Armenia (hereinafter-RA). The article attempts to identify gaps in the current legislation of the Republic of Armenia, conducted a comparative analysis with the relevant laws of the Russian Federation (hereinafter - the Russian Federation) and compliance with the European Charter of local self-government, presented proposals to regulate the identified legislative problems.

**Key words:** municipal; criminal; administrative responsibility; environmental authorities; loss of trust; resignation; early dismissal.

Основной принцип Европейской хартии местного самоуправления состоит в способности органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ими, действуя в рамках закона, в соответствии со своей компетенцией и в интересах местного населения. В этом и состоит демократия на местном уровне [1, ст. 3].

Отличительной чертой органов местного самоуправления является тот факт, что они одновременно являются и представительным и исполнительным органом, как отмечал Э.А.Ордян 2000г. С одной стороны, органы местного самоуправления, олицетворяют

местную выборную представительскую власть, в результате чего местное население выбирает руководителя общины и старейшин, а с другой стороны органы местного самоуправления являются агентом государственной исполнительной власти, которые на определенной территории от имени государства выполняют обязательные и делегированные государством полномочия [11, ст.171].

Местное самоуправление жители общины осуществляют через выборные органы местного самоуправления (далее-ОМС), которые должны быть подотчетны и ответственны в первую очередь перед населением данной общины.

Наделение ОМС определенными полномочиями, соответственно, сопряжено с ответственностью за их выполнение. Как отмечает профессор О.Е. Кутафин, ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления - это неблагоприятные правовые последствия за принятые ими противоправные решения, ненадлежащее осуществление своих задач и функций [13, ст.645].

Ответственность ОМС, т.е. муниципальная ответственность, может наступить не только в результате бездействия, неспособности действовать, а так же при проявлении небрежности и невнимательности в процессе решения задач местного значения со стороны руководителя муниципалитета и должностных лиц ОМС.

Как заметила А.А. Кочерга, юридическая ответственность как один из ведущих и фундаментальных правовых институтов имеет глобальный характер, многосложный элементный состав, опирается на многие отрасли права, отличается значительным многообразием видов (разновидностей) [12].

Муниципально-правовую ответственность можно рассматривать как комплексный институт правового регулирования. Она является самостоятельным, комплексным, специфическим и сложным правовым понятием.

Муниципальную ответственность можно разделить на три компонента:

1. утрата доверия (муниципальная или конституционная ответственность),
2. административная ответственность,
3. уголовная ответственность.

Рассмотрим первую из компонентов - «утрата доверия».

Главной формой ответственности для ОМС и их должностных лиц является «утрата доверия населения». Понятие «утрата доверия» можно применять только к выборным должностям. В данном случае это руководитель ОМС и члены совета старейшин. Это правовое понятие является основополагающим не только для муниципального права, но и для демократии вообще.

Для того, чтобы деятельность этих органов, непосредственно вытекала из интересов населения данного сообщества необходимо наличие кворума доверия, а также механизмов контроля со стороны населения за действиями ОМС и их должностными лицами.

Понятие «утрата доверия» встречалось в законе РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 1995 года [10], но уже в одноименном законе, принятом в 2003 году это понятие отсутствует.

Во всех редакциях закона «О местном самоуправлении» РА понятие «утрата доверия», как форма ответственности, применяется к главе ОМС, но не применяется по отношению к членам совета старейшин. Это понятие мы встречаем в законе РА «О местном самоуправлении» 2002 года [8, статья 17], и в редакции того же закона от 2016 года [9, статья 68].

Статья 68 Закона озаглавлена «Объявление утраты доверия главе общины». В ней описана процедура, по которой главе муниципалитета объявляется об «утрате доверия», но не прописаны причины, на основании которых совет старейшин может принять это решение. И опять остается открытым вопрос, за что, и когда, при каких условиях совет старейшин может объявить «утрату доверия» главе общины, т.е. применить к нему меру ответственности.

В 109 статье Конституции РА (1995г.) применялся другой принцип муниципальной ответственности - «отрешение от должности» [2, ст. 109].

Согласно вышеупомянутой статье Конституции РА «Правительство в предусмотренном законом порядке, по представлению губернатора, может отрешить от должности руководителя муниципалитета» [2, ст. 109].

В 2005 году в результате конституционной реформы статья 109 Конституции РА была отредактирована и получила новое содержание: «Правительство в предусмотренных законом случаях может отрешить от должности руководителя муниципалитета на основании заключения Конституционного Суда» [3, ст. 109].

Т.е. процесс отрешения от должности главы муниципалитета более усложнились, теперь для этого требуется не только представление губернатора, но и заключение Конституционного суда, что получить правительству будет гораздо сложнее.

Из такого право регулирования следует, что жители данной общины, т.е. избиратели, лишены возможности объявлять недоверие ими же избранному главе муниципалитета. А «утрата доверия» со стороны избирателей является основной формой ответственности со стороны населения избранному должностному лицу.

В 2015 году общенациональным референдумом были приняты поправки к Конституции РА. В этой редакции положение об отрешении от должности главы муниципалитета в Конституции РА уже отсутствует [3].

Взамен этого 4-ая часть статьи 182 Конституции РА гласит, что «Глава общины несет ответственность перед советом старейшин общины» [3, ст. 182, ч. 4]. Такая форма ответственности главы общины является опосредованной формой его ответственности непосредственно перед избирателями. Однако, эта форма право регулирования не отвечает на вопрос как должна осуществляться ответственность главы общины непосредственно перед его избирателями.

В действующем законодательстве РА понятие «утрата доверия» употребляется параллельно с понятием «отрешение от должности». Механизм отрешения от должности главы муниципалитета решением Правительства противоречит принципам местного самоуправления, как инструмента реализации демократии на местном уровне.

Во-первых, ОМС независимые от государства органы управления, и вмешательство со стороны Правительства противоречит принципам самоуправления.

А во-вторых, при назначении новых выборов отрешенный со стороны Правительства руководитель муниципалитета, может вновь представить свою кандидатуру и может быть вновь избран, если он пользуется доверием среди жителей общины.

70-ая статья закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» РФ от 2003г. определяет перед кем ответственны ОМС и их должностные лица. Они ответственны перед:

местным населением,

государством,

физическими и юридическими лицами [10, ст. 70].

В отличие от вышеупомянутого закона РФ во всех редакциях Закона РА такое определение, перед кем ответственны ОМС и их должностные лица, отсутствует.

22-ая статья Закона РА посвящена преждевременному прекращению полномочий члена совета старейшин, 23-ая статья - преждевременному прекращению полномочий совета старейшин, а 26-ая статья - преждевременному прекращению полномочий главы ОМС [9, ст. 22, 23, 26].

Применяемое в Законе понятие «досрочное прекращение полномочий» никак не может быть рассмотрено как форма ответственности главы муниципалитета и членов совета старейшин, так как ни в одной из вышеупомянутых статей невыполнение с их стороны предписанных им Законом полномочий или же бездействие, неспособностью

действовать, а также проявление небрежности и невнимательности (халатности) в процессе решения задач местного значения со стороны руководителя муниципалитета, члена совета старейшин и должностных лиц ОМС не является основой для досрочного прекращения их полномочий.

Полномочиям главы муниципалитета посвящена вся 4-ая глава Закона с ее 18-ю статьями, которые подробно описывают полномочия главы муниципалитета в разных областях его деятельности, в том числе и в области охраны окружающей среды [9, ст. 35-51].

Но ни одна статья Закона не содержит положения о том, какие меры могут быть приняты к главе муниципалитета за невыполнение или же плохое выполнение всех тех полномочий, которыми его наделил Закон, и в частности за невыполнение полномочий в области охраны окружающей среды [9, ст. 51].

Сравнивая 45-ую статью «Деятельность главы муниципалитета в области охраны природы и окружающей среды» Закона от 2002 года [8, ст. 45] с одноименной статьей 51 Закона в новой редакции от 2016 года, замечаем некоторые изменения полномочий, которым Закон наделил главу муниципалитета. Однако и новое содержание этой статьи не выражает все те требования, которые современная действительность предъявляет к органам местного самоуправления в области охраны окружающей среды.

Рассмотрим две другие составные части муниципальной ответственности: административную и уголовную.

Анализируя кодекс «Об административных правонарушениях» РА выясняем, что административные санкции, применяемые к главе ОМС и их должностным лицам, предусмотрены всего лишь 8-ю статьями кодекса [5, ст. 156.1, 169.2, 169.3, 170.6, 189.7, 208, 210, 219.1]. Но ни в одной из них не предусмотрены санкции за невыполнение, или плохое выполнение со стороны главы ОМС или их должностных лиц своих полномочий в области охраны окружающей среды.

Рассматривая статьи кодекса «Об административных правонарушениях» РА, которые посвящены правонарушениям в области охраны окружающей среды [5, ст. 49, 50-52, 54.2, 54.4, 61, 62, 63.2, 63.6, 64-66, 68-75, 80, 80.1-87, 88-91, 92, 93, 94, 94.1, 157, 164.4, 169.19, 201.1-201.5] выясняем, что ни в одной из них не предусмотрены санкции по отношению к главе ОМС или же к их должностным лицам.

*Уголовный кодекс РА* состоит из 398 статей, из них всего в 13 статьях упоминаются глава ОМС и их должностные лица [6, ст. 52, 91, 92, 149, 150, 154.1, 154.6, 154.7, 154.8, 200, 308, 316, 353], из них лишь в 9 статьях содержатся санкции по отношению к главе ОМС или же к их должностным лицам.



10-ый раздел Уголовного кодекса РА начинается с 27-ой главы *посвященной преступлениям против окружающей среды*[6, ст. 281-298]. Но ни в одной из этих 18 статей нет упоминаний об уголовной ответственности глав ОМС или же их должностных лиц за преступления в области охраны окружающей среды.

Для урегулирования вопроса об административной и уголовной ответственности ОМС и их должностных лиц необходимо внести изменения и в Уголовный кодекс РА, и в кодекс «Об административных правонарушениях» РА. Однако эта ответственность должна наступить в той мере, в какой данные полномочия обеспечены соответствующими материальными и финансовыми средствами органами государственной власти.

Современное состояние окружающей среды и актуальные природоохранные проблемы заставляют задуматься над тем, что органы местного самоуправления на местах гораздо заинтересованы и более эффективно могут решать многие насущные природоохранные вопросы, чем инертный государственный аппарат. Поэтому актуален вопрос о наделении органов местного самоуправления более широкими полномочиями в области охраны природы и, не забывая при этом устанавливать соответствующие санкции за невыполнение этих полномочий.

Муниципальная ответственность во всех своих проявлениях требует новых современных подходов. Уточнение границ ответственности глав ОМС и их должностных лиц, как в конституционной, так и в административной и уголовной формах ответственности повысит сознание и дисциплинированность тех лиц, которые занимают ответственные должности в органах местного самоуправления.

В сложившейся ситуации предлагаем в статьях 23 и 26 Закона Республики Армения «О местном самоуправлении», которые посвящены преждевременному прекращению полномочий совета старейшин и главы ОМС, внести соответствующие изменения.

I. 5-ую часть статьи 23 дополнить новым пунктом со следующим содержанием: «3). Если, вследствие принятого советом старейшин нормативного акта (решения), или же вследствие бездействия совета общины, был нанесен необратимый ущерб природе и здоровью населения общины».

II. 1-ую часть статьи 26 дополнить новым пунктом со следующим содержанием: «8) Если вследствие принятого со стороны главы муниципалитета нормативного акта (решения) или же вследствие его действий, или же бездействий был нанесен необратимый ущерб природе и здоровью населения общины».

Такие дополнения к закону «О местном самоуправлении» Республики Армения помогут решить вопрос об ответственности главы муниципалитета и должностных лиц ОМС в сфере охраны окружающей среды.

#### **Литература**

1. Европейская хартия местного самоуправления ETS 122 (Страсбург, 15.10.1985 г.)
2. Конституция Республики Армения, 5 июля 1995 г.
3. Конституция Республики Армения, 27 ноября 2005 г.
4. Конституция Республики Армения, 21 декабря 2015 г.
5. Кодекс «Об административных правонарушениях» Республики Армения.
6. Уголовный кодекс Республики Армения, 18 апреля 2003 г.: Национальное Собрание Республики Армения.
7. «Закон о местном самоуправлении» Республики Армения, 1995 г.
8. «Закон о местном самоуправлении» Республики Армения, 2002 г.
9. «Закон о местном самоуправлении» Республики Армения, 2016 г.
10. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закон РФ 2003.
11. Ордян Г.Э. «Основы местного самоуправления», г. Ереван 2000г. - С. 171,
12. Кочерга А.А. Муниципально-правовая ответственность глав муниципальных образований и депутатов представительных органов местного самоуправления в субъектах Российской Федерации на территории Южного федерального округа [Электронный ресурс]. - URL: <http://www.dissercat.com/content/munitsipalno-pravovaya-otvetstvennost-glav-munitsipalnykh-obrazovaniy-i-deputatov-predstavitelnykh-organov-mestnogo-samoуправления-v-subyektakh-Rossiyskoy-Federatsii-na-territorii-Yuzhnogo-federalnogo-okruga> (дата обращения 10.04.2017)
13. О.Е. Кутафин, В. И. Фадеев. Муниципальное право Российской Федерации, М. - 2006, - С. 645.  
УДК 349.6

### **ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА ОТ НЕГАТИВНОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ФАКТОРОВ НА ПРИМЕРЕ ПРАКТИКИ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА**

**Аманташева А. Т.,**  
аспирантка кафедры международных комплексных  
проблем природопользования и экологии,  
Московский государственный институт  
международных отношений (университет)  
Министерства иностранных дел Российской Федерации,  
ведущий специалист Правового управления,

«Байкальская горная компания»

E-mail: asanbekova@yahoo.com

**Алиев Р. А.,**

кандидат экономических наук,  
заведующий кафедрой международных комплексных проблем  
природопользования и экологии,  
Московский государственный институт  
международных отношений (университет)  
Министерства иностранных дел Российской Федерации,  
E-mail: ecology@inno.mgimo.com

**Аннотация:** статья посвящена защите человека от негативного воздействия экологических факторов. В статье анализируются практика Европейского суда по правам человека при разрешении "экологических дел".

**Ключевые слова:** окружающая среда; экология; защита прав человека; позитивные обязательства; доступ к информации; Европейский суд.

## **PROTECTION OF HUMAN RIGHTS FROM THE NEGATIVE IMPACT OF ENVIRONMENTAL FACTORS ILLUSTRATED BY CASE LAW OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS**

**Amantacheva A. T.,**

Post-graduate Student of  
the Department for Environment and Natural Resources Studies,  
Moscow State Institute of International Relations  
(MGIMO University) Russian Federation,  
Leading specialist of Legal Department,  
Baikal Mining Company,  
E-mail: asanbekova@yahoo.com

**Aliyev R.A.,**

Ph.D (Economic Sc.),  
Head of the Department for Environment and Natural Resources Studies,  
Moscow State Institute of International Relations  
(MGIMO University) Russian Federation,  
E-mail: ecology@inno.mgimo.com

**Abstract:** the article is focused on the protection of the human from the negative impact of environmental factors. It analyses rulings of the European Court of Human Rights in environmental cases.

**Key words:** environment; human rights protection; positive obligations; access to the information; European Court.

Мы стремимся сделать свою жизнь максимально комфортной, зачастую при этом

нанося ущерб природе, в связи с чем возникает необходимость минимизации отрицательного влияния человеческой деятельности на окружающую среду, а по возможности и вовсе его предупреждение. Благоприятное состояние окружающей природной среды является одной из важнейших задач, поставленных перед человечеством.

5 января 2016 г. Президентом Российской Федерации Владимиром Путиным был подписан Указ, согласно которому 2017 год в России объявлен Годом экологии. Основная цель заключалась в необходимости привлечения внимания общества на существующие проблемы состояния окружающей среды и сохранение природных ресурсов.

Международные и национальные природозащитные организации активно занимаются поиском способов сохранения природных ресурсов и решения экологических вопросов, которые являются одной из важнейших глобальных проблем, предусмотренных в различных конвенциях и программах ООН, а также являются одной из Целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия ООН.

В том числе получили свое развитие и механизмы защиты прав человека от негативного влияния экологических факторов. Отрицательное влияние может проявляться спустя некоторый период времени и зачастую могут иметь достаточно большой срок, в связи с чем в могут быть выявлены новые обстоятельства, негативно сказывающиеся на окружающей среде и здоровье человека.

Экологические факторы могут различным образом затрагивать права человека, гарантированные Конвенцией. Возможно прямое негативное воздействие, к примеру, токсичные испарения предприятия по переработке мусора, оказывающее негативное влияние на здоровье людей, живущих вблизи нее. В таком случае власти могут быть обязаны принять меры, направленные на снижение подобного отрицательного воздействия и возникновении определенных процессуальных прав затронутых лиц, к примеру, соблюдение властями определенных требований в области предоставления информации, а также участие заинтересованных лиц в процессе принятия решений и доступу к правосудию в делах, связанных с экологическими рисками.

Европейский суд по правам человека (далее – Европейский суд) рассматривает дела, связанные с экологией, в основном в контексте статей 2 (право на жизнь), 6 (право на справедливое судебное разбирательство) и 8 (право на уважение частной и семейной жизни, корреспонденции и жилища) [5].

В данной статье будут рассмотрены решения Европейского суда, касающиеся нарушений экологических прав человека через призму статьи 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – Конвенция), которая является надежным

инструментом охраны экологических прав человека на благоприятную окружающую среду и его достойное существование.

Основным принципом практики Европейского суда по "экологическим делам", является то, что "ухудшение состояния окружающей среды само по себе необязательно влечет за собой признание нарушения статьи 8 Конвенции" [5].

Немаловажно, что большинство жалоб граждан по статье 8 Конвенции проходит первоначальную проверку Европейским судом на предмет возможности ее рассмотрения по существу. Многие из них связаны с неисполнением обязательств по обеспечению заявителя эффективной и доступной процедурой получения доступа к информации, которая давала бы возможность заявителю оценить последствия тех или иных мероприятий, связанных и не связанных с производством, которые возможно могут оказать пагубное влияние на окружающую среду и здоровье.

Рассмотрим дело, где загрязнение окружающей среды не связано с производством.

Дело «Роше против Соединенного Королевства» [7].

Бывший военнослужащий (с 1953 по 1968 год) обратился с иском в Европейский суд, в котором настаивал на отсутствии свободного доступа к информации, касающейся испытаний горчичного и нервнопаралитического газов, проводившихся британской армией в рамках специального проекта во время его службы, повлекшие ухудшение его здоровья.

В 1987 году истец впервые заметил признаки повышения артериального давления, а на дату обращения в Европейский суд он уже страдал, помимо данного заболевания, хроническим обструктивным бронхитом и бронхиальной астмой. В 1988 году ему была присвоена инвалидность. Вышеназванные заболевания заявитель связывает с участием в испытаниях.

Как только у истца появились первые признаки заболевания, он начал предпринимать попытки получить служебную информацию о проводимых тестах.

В 1991 году им было подано заявление на получение пенсии в связи с приобретенным на военной службе заболеванием, по которому он получил отказ, так как причинно-следственная связь между заболеванием и проводившимися тестами доказана им не была.

В своем обращении в Европейский суд заявитель настаивал на отсутствии свободного доступа к информации, касающейся вышеуказанных тестов.

Европейский суд посчитал, что власти Соединенного Королевства не исполнили свое позитивное обязательство по обеспечению заявителя эффективной и доступной процедурой получения доступа к информации, которая позволила бы ему оценить

последствия проводимых тестов для его здоровья. Данные обстоятельства послужили для суда основанием для вывода о нарушении статьи 8 Конвенции.

Рассмотрим дело, где загрязнение окружающей среды было вызвано производством. Дело «Джиакомелли против Италии» [8].

С 1950 года истец проживал в доме, находящемся в 30 метрах от производства компании Ecoservizi по очистке "специальных отходов", в том числе некоторые отходы относились к категории "опасные", лицензия на деятельность которому выдавалась Региональным советом Ломбардии в период с 1982 по 2004 год. Внутригосударственным судом второй инстанции было удовлетворено требование заявителя о приостановлении деятельности предприятия, но исполнено оно не было.

С 1996 года Региональный совет инициировал процедуру по оценке деятельности предприятия на предмет ее экологической безопасности. В том числе организациями по защите окружающей среды была организована проверка деятельности предприятия на предмет ее соответствия нормам действующего законодательства, регулирующего деятельность подобных предприятий. По итогам проверок было установлено, что выбросы в атмосферу углерода и других органических соединений превышают предельно допустимую концентрацию, что неизбежно повлечет угрозу для здоровья местных жителей. В том числе в 2002 году установлен факт выброса аммиака в объеме, превышающем предельно допустимую концентрацию, что свидетельствует о нарушении процесса и ошибке предприятия в процессе. Компанией Ecoservizi не была должным образом обеспечена очистка отходов в соответствии с имеющимися в ее распоряжении мощностями.

В том же году Районный совет временно переселил семью заявителя в другое жилое помещение во избежание дальнейшего негативного воздействия опасного производства.

Европейский суд пришел к выводу, что выдача лицензии компании Ecoservizi была произведена без необходимого в таких случаях предварительного исследования эффективности деятельности опасного производства. Министерством охраны окружающей среды дважды было выявлено нарушение требования экологического законодательства вследствие неподходящего географического положения очистной линии, что является риском для здоровья местных жителей.

Приходя к выводу о нарушении статьи 8 Конвенции, Европейский суд посчитал важным факт бездействия итальянских властей в неприостановлении деятельности предприятия, несмотря на решение национального суда о немедленном приостановлении деятельности производства в силу его незаконности. Сам факт работы опасного производства, даже с учетом предпринятых мер по защите прав истца, является

доказательством серьезного нарушения его прав, что свидетельствует о неспособности властей Италии - ответчика по делу обеспечить справедливый баланс между интересами общества и эффективным использованием истца права на защиту жилища и частной и семейной жизни, что является нарушением статьи 8 Конвенции.

Что же касается России, но хотелось бы рассмотреть следующее дело:

Дело «Фадеева против Российской Федерации» [9].

Согласно заявлению Н. Фадеевой, хозяйственная деятельность металлургического предприятия велась в непосредственной близости от ее дома, вследствие чего ее здоровье подвергалось опасности, так как она и ее семья проживали в г. Череповце, внутри санитарно-защитной зоны радиусом 5 000 км, сокращенной впоследствии до 1 000 метров. Согласно материалам, представленным Европейскому суду, с 1998 года уровни загрязнения по ряду представленных параметров превысили допустимые российским законодательством нормы. Согласно утверждениям властей максимальные концентрации загрязняющих веществ, зарегистрированные около дома заявительницы, часто более чем в 10 раз превышали среднегодовые уровни (которые и так уже превышали безопасные уровни).

При анализе вмешательства в жизнь заявителя и принятия решения Европейский суд отметил, что, «даже если допустить, что загрязнение не причинило какого-либо измеримого вреда ее здоровью, оно неизбежно сделало заявительницу более уязвимой в отношении различных заболеваний. Отсутствуют сомнения в том, что «оно неблагоприятно сказалось на качестве жизни в ее доме» и стало результатом длительного воздействия промышленных выбросов металлургического предприятия, построенного и первоначально принадлежащее государству. Вслед за приватизацией предприятия в 1993 году государство продолжало осуществлять контроль над хозяйственной деятельностью предприятия. Соответственно органы власти были в состоянии оценить экологические угрозы и принять меры по их уменьшению или предотвращению. Исходя из этого, Европейский суд счел, что фактический ущерб здоровью и благополучию Н. Фадеевой достиг уровня, достаточного для его рассмотрения в рамках статьи 8 Конвенции, и установил нарушение Конвенции. Однако он подчеркнул широкие пределы усмотрения властей и субсидиарность своей роли, сводящейся к выявлению «явной ошибки властей».

Важно подчеркнуть общность описанных проблем для многих стран, в том числе и для России. Количество дел, связанных с ущербом, наносимым человеку действиями/бездействием властей, разрешаемых Европейским судом, увеличивается, что говорит о том, что во всех делах заложена возможность защитить экологические права человека. Как видно из вышеизложенного, при разрешении споров судами, несомненно,

учитываются правовые позиции Европейского суда. Обнадеживающим является то, что существующие внутригосударственные механизмы позволяют имплементировать Европейскую конвенцию по правам человека в систему российского правосудия.

### Литература

1. Бюллетень Европейского Суда по правам человека, 2006, № 3
2. Бюллетень Европейского Суда по правам человека", 2006, № 4
3. Бюллетень Европейского Суда по правам человека, 2007, № 5.
4. Бюллетень Европейского Суда по правам человека, 2005, № 11.
5. Кравчук Н.В. «Экологические дела» в практике Европейского суда по правам человека (в контексте статьи 8 Конвенции) // Прецеденты Европейского суда по правам человека. 2017. № 5. - С. 24 - 30.
6. Лукьянченко В.В. Европейский суд на защите прав человека от негативного воздействия экологических факторов // Прецеденты Европейского суда по правам человека. 2017. № 5.- С. 10 - 23.
7. Информация о постановлении ЕСПЧ от 19.10.2005 по делу «Роч (Roche) против Соединенного Королевства» (жалоба № 32555/96) По делу обжалуется предписание министра обороны, которым была блокирована возможность судебной проверки обстоятельств событий, приведших к ухудшению здоровья заявителя предположительно вследствие испытаний газов, проводившихся в армии. По делу требования пункта 1 Статьи 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод нарушены не были. // Бюллетень Европейского Суда по правам человека, 2006, № 4.
8. Информация о постановлении ЕСПЧ от 02.11.2006 по делу «Джакомелли (Giacomelli) против Италии» (жалоба № 59909/00) По делу обжалуются отсутствие предварительной экологической экспертизы и уклонение от приостановления эксплуатации завода, расположенного поблизости от жилья и допускающего ядовитые выбросы. По делу допущено нарушение требований Статьи 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. // Бюллетень Европейского Суда по правам человека, 2007, № 5.
9. Постановление ЕСПЧ от 09.06.2005 «Дело Фадеева (Fadeyeva) против Российской Федерации» (жалоба N 55723/00) (Вместе с "Извлечениями из доклада об экологической ситуации в г. Череповце") По делу обжалуется вмешательство со стороны публичных властей в частную и семейную жизнь заявительницы по причине ее проживания в экологически неблагоприятной местности вблизи функционирования предприятия ОАО Северсталь // Бюллетень Европейского Суда по правам человека, 2006, № 3, // Бюллетень Европейского Суда по правам человека, 2005, № 11.



## **ОСОБЕННОСТИ ПРИВЛЕЧЕНИЯ К УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА СОВЕРШЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ**

**Верба О. С.,**

студентка 1 курса магистратуры,

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова,

**Виноградова Е. В.,**

доктор юридических наук, профессор,

Институт государства и права Российской академии наук,

профессор кафедры судебной власти,

правоохранительной и правозащитной деятельности,

юридический институт,

Российский университет дружбы народов,

E-mail: evsfrf@gmail.com

**Аннотация:** в статье обосновывается необходимость согласованного взаимодействия международного сообщества для достижения должного уровня действия уголовно-правовых норм, устанавливающих ответственность за совершение экологических преступлений. Часто возникающая невозможность ограничения места наступления последствий данных преступлений территорией одного государства и установления момента окончания преступления, специфика виктимологических аспектов экологических преступлений, возможность отнесения экологических преступлений к преступлениям международного характера говорят о необходимости создания наднациональной организации, деятельность которой будет направлена на координацию правоохранительных органов государств – участников по борьбе с экологическими преступлениями.

**Ключевые слова:** экологические преступления; уголовно-правовая ответственность; преступления международного характера; деятельность правоохранительных органов; гармонизация права; международная организация.

## **FEATURES OF BRINGING TO CRIMINAL LIABILITY FOR ENVIRONMENTAL OFFENCES**

**Verba O. S.,**

student of the 1 st year of magistracy,

Lomonosov Moscow State University

(MSU)

**Vinogradova E. V.,**  
Doctor of Juridical Science, Professor,  
Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences,  
Professor of the Judicial Power Department,  
Law Enforcement and Human Rights Activities,  
Law Institute,  
The Peoples' Friendship University of Russia  
(RUDN University),  
E-mail: evsfrf@gmail.com

**Abstract:** this article covers the necessity of coordinated collaboration of the world community for the achievement of the appropriate level of criminal law implementation in terms responsibility for ecological crimes. Often occurring impossibility of limitation of the crime's consequences to the territory of one state and determination of the time of the completion of the act, particularities of victimization aspects of ecological crimes, possible consideration of them as international crimes demonstrate the necessity of creation of supranational organization that would coordinate acts of law enforcement bodies from state-members in the sphere of combating ecological crimes.

**Key words:** ecological crimes; criminal law; international crimes; coordination enforcement bodies; law harmonization; international organization.

На каждом этапе развития государства достижение экономического благосостояния является первоочередной задачей для всех участников общественных отношений, что приводит к неминуемому столкновению экологических и экономических интересов общества. Так, интересы, направленные на необходимость усиления производственной деятельности с целью получения наибольшей выгоды, отодвигают на второй план необходимость достижения максимально здоровой экологической обстановки окружающей среды для процветающего развития человечества не только в настоящий момент времени, но и в будущем.

Устанавливая уголовную ответственность за совершение экологических преступлений, законодателем не учитывается трансграничный характер указанных преступлений, сложность отделения национальных целей защиты экологических прав от мировых. Тот факт, что природе и её составляющим – атмосферному воздуху, водным, земельным, лесным ресурсам, животному миру и т.п. - чужды такие понятия, как административно-территориальное деление или государственные границы, а также в силу таких особенностей преступлений экологической направленности, как невозможность точного установления места наступления последствий преступления, что вызывает трудности получения доказательственной базы для их наиболее эффективного

расследования, и особого характера виктимологической стороны преступления, когда общественность может даже не подозревать, что она стала жертвой экологического преступления, приводят к тому, что только согласованными действиями государств возможно достижение успехов в пресечении экологических преступлений.

Констатация того факта, что количество экологических преступлений не только не уменьшается, но и с каждым годом увеличивается [1, с. 133], свидетельствует о неэффективности принятых государством в лице законодателя мер, направленных на борьбу с преступлениями экологической направленности, начиная от способа формулирования составов экологических преступлений – использование большого количества бланкетных диспозиций, – заканчивая игнорированием трансграничного и временного фактора последствий экологических преступлений.

Указанные проблемы обусловлены тем, что такой обязательный элемент объективной стороны материального состава преступления как последствия сформулирован путем использования оценочных категорий [2], что, как известно, создает почву для усмотрения суда в процессе правоприменения, которое в вопросах привлечения к уголовной ответственности недопустимо, а в вопросах привлечения к ответственности за совершение экологических преступлений большое количество оценочных категорий приводит к неэффективной деятельности правоохранительных органов уже на стадии предварительного расследования. Приведенные обстоятельства свидетельствуют о том, что государство не справляется с возникающей экологической угрозой, что требует обращения к международно-правовым механизмам охраны окружающей среды наряду с национальными.

Таким образом, крайне необходимым представляется создание на наднациональном уровне организации, целью которой будет наиболее эффективное расследование экологических преступлений, учитывая их наиболее существенные особенности: высокую общественную опасность в силу неясности момента окончания преступного деяния, что свидетельствует о невозможности достоверно установить факт наступления предусмотренных Уголовным кодексом РФ (далее – УК РФ) [3] последствий в необходимом для привлечения к уголовной ответственности объеме, и большого количества возможных жертв не только в момент совершения преступления, но и в будущем, а также трансграничный характер.

О необходимости создания международной организации, которая будет содействовать национальным органам государств в защите права человека на благоприятную окружающую среду, говорит то обстоятельство, что на данном этапе развития экологической преступности, экологические преступления можно отнести к

преступлениям международного характера. Особенности указанных преступлений является то, что их состав определяется международными конвенциями, а также то, что они посягают на интересы нескольких государств, то есть наносят ущерб как внутригосударственному, так и международному правопорядку, хоть и являются по своей сути общеуголовными, что следует из обязанности государств по привлечению к ответственности за их совершение физических лиц в рамках национальной юрисдикции [4]. Следовательно, экологические преступления по своей характеристике могут претендовать на включение в распространенную в юридической литературе классификацию преступлений международного характера.

Представляется, что созданная на международном уровне организация специализировалась бы именно на координации деятельности государственных правоохранительных органов в расследовании экологических преступлений, то есть способствовала бы сбору доказательственной базы по рассматриваемой категории посягательств, исполнению запросов о правовой помощи, оказывала бы влияние на гармонизацию права различных государств в части установления единообразного понимания оценочных категорий, используемых в санкциях уголовно-правовых норм и разработке единых методик для расчета, наступившего в результате общественно-опасного деяния последствий, обладала бы специальными знаниями в указанной сфере общественных отношений. Безусловно, без разработки взаимосвязанной и взаимозависимой системы региональных подразделений указанной организации её создание не приведет к поставленной цели, а значит, требуется введение рабочих групп отдельно для каждой географической зоны. В свою очередь, в случае нарушения экологических прав человека рабочие группы систематизировали бы поступающую от государств в лице своих властных органов, правительственных и неправительственных международных организаций, и других субъектов права информацию о возникновении угрозы экологической безопасности, проявлению негативных изменений окружающей среды, сложностях в выявлении виновных в этом лиц. Обязательным направлением деятельности организации и её структурных подразделений представляется учет количества совершаемых административных нарушений в экологической сфере для того, чтобы при наступлении проявляемых с течением времени нарушений экологической обстановки возможно было установить их причину, а значит определить состав уголовно-наказуемого деяния.

Имеет значение также то, что в ч. 5 ст. 78 УК РФ содержится ограниченное число преступлений, за совершение которых лица не подлежат освобождению от уголовной ответственности в связи с истечением сроков давности, и экологические преступления в

это число не входят, что требует реформирования с учетом выделенных особенностей данного вида преступлений, а именно их включение в ч. 5 ст. 78 УК РФ. Возможно, наиболее действенным будет возложение на государства обязанности по предоставлению в созданные рабочие группы информации в виде отчетов о принятии процессуальных и непроцессуальных мер, направленных на расследование экологических преступлений, статистике раскрытия экологических преступлений и правонарушений, возникающих сложностях, формах взаимодействия природоохранных органов государства с правоохранительными органами за отчетный период.

Поскольку процесс привлечения к ответственности представляет собой согласованную деятельность всех участников уголовного процесса, предложенная координация правоохранительных органов разных государств позволит передавать выявленные обстоятельства национальным судам для осуществления правосудия.

Так, именно нацеленность на координацию различных государственных структур, в чью компетенцию входит превенция нарушений права человека на благоприятную окружающую среду, не умаляя при этом значения национального судопроизводства, будет способствовать реализации уже существующих механизмов защиты, разумно ограничивая при этом не всегда необходимое наращивание новых задач и целей.

### **Литература**

1. Тангиев, Б. Б. Транснациональная экологическая преступность: причинный и детерминационный комплекс глобализации: Б.Б. Тангиев // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – Выпуск № 4. - 2007. – Режим доступа [Электронный ресурс] URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/transnatsionalnaya-ekologicheskaya-prestupnost-prichinnyu-i-determinatsionnyu-kompleks-globalizatsii>. (дата обращения: 29.03.2018).
2. Крашенинников, Д.А. Последствия экологических преступлений (понятие, виды, общая характеристика): автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Д.А. Крашенинников. – Казань, - 2007. – С. 27.
3. Уголовный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 13 июня 1996 N 63-ФЗ // Собр. Законодательства Рос. Федерации. – 1996. – 17 июня. - № 25. – С. 2954. – (в ред. от 07 фев. 2017 г.). [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70190228/> (дата обращения: 20.05.2018).
4. Понятие, особенности и виды уголовных преступлений международного характера // портал: [Сайт]. [Электронный ресурс]. URL: [http://studopedia.ru/9\\_38983\\_ponyatie-osobennosti-i-vidi-ugolovnih-prestupleniy-mezhdunarodnogo-haraktera.ht](http://studopedia.ru/9_38983_ponyatie-osobennosti-i-vidi-ugolovnih-prestupleniy-mezhdunarodnogo-haraktera.ht). (дата обращения: 11.03.2018).

## К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ЖЕСТОКОЕ ОБРАЩЕНИЕ С ЖИВОТНЫМИ

**Макаров А. А.,**

студент 4 курса направления подготовки «Юриспруденция»,

Академия гражданской защиты МЧС России

**Мухлынина М. М.,**

кандидат юридических наук,

заведующий кафедрой гражданско-правовых дисциплин,

Академия гражданской защиты МЧС России,

E-mail: [muhlynina@amchs.ru](mailto:muhlynina@amchs.ru)

**Аннотация:** в данной статье проводится анализ нормативно-правового регулирования жестокого обращения с животными в России, исследуются мероприятия и меры по выявлению данных фактов, а так же мнение автора для решения данной проблемы.

**Ключевые слова:** жестокое обращение; меры ответственности; статус животных; гуманность; преступления.

## TO THE QUESTION OF LEGAL REGULATION OF LIABILITY FOR CRUEL TREATMENT WITH ANIMALS

**Makarov A. A.,**

student of the 4th course of training Jurisprudence

Civil Defence Academy EMERCOM of Russia

**Mukhlynina M. M.,**

Ph.D (Juridical Sc.),

Head of the Department of Civil Law Disciplines

Civil Defence Academy EMERCOM of Russia

E-mail: [muhlynina@amchs.ru](mailto:muhlynina@amchs.ru)

**Abstract:** this article analyses the normative-legal regulation of animal cruelty in Russia, examines the actions and measures to identify these facts, as well as the author's opinion to solve this problem.

**Key word:** ill-treatment; measures of responsibility; status of animals; humanity; crimes.

В современных условиях актуальность данной темы очевидна, она обусловлена проблемой роста жестокости людей по отношению к животным. Если раньше подобным

проявлениям жестокости не придавали особого значения, сотрудникам полиции, даже если такая информация и поступала, легче было «не заметить» такие инциденты, чем реагировать на них, осуществляя следственные действия, то в настоящее время благодаря сети Интернет и попаданию туда видео информации, фиксирующей такие преступления и вызывающие общественный резонанс, убийства и издевательства, совершаемые по отношению к животным, уже просто так не скроешь и не умолчишь.

**Жестокое обращение с животными** – это действия, не связанные с самообороной, причинение страдания или вреда животным, например, из хулиганских соображений. В ряде стран, в том числе и в России, оно образует состав уголовного преступления. Защитники животных расширяют понятие, включая в него «вред для выгоды», такой как, например убийство животных для получения их меха, мяса или других частей тела убитого животного. Уголовный кодекс Российской Федерации (далее – УК РФ) помимо охраны прав и свобод человека, заботиться и о животных. Это заботливое отношение нашло свое отражение в статье 245 УК РФ, которая предусматривает уголовную ответственность за жестокое обращение с животными [1].

В России в соответствии с гражданским законодательством животных относят к вещам, это определено в Гражданском кодексе Российской Федерации (далее – ГК РФ) в статье 137 и данный факт мы считаем не вполне правильным, так как животное такое же живое существо, что и человек, с похожими физиологией и психикой, степень испытываемых ими страданий зачастую близка к таковой у человека. Помимо ГК РФ и УК РФ, принцип гуманности по отношению к животным зафиксирован в ряде федеральных законов. Так же проблема жестокого обращения с животными рассматривается и на местном уровне [2].

Жестокое обращение с животными набирает большой размах в нашей стране, так как равнодушных граждан волнуют проблемы расследования преступлений (ст. 245 УК РФ), многие подобные преступления остаются нерассмотренными и нераскрытыми, что влечет за собой нарастание массива подобных преступных деяний. Например, в Китае, в Гонконге в 2010 году были отменены или заменены все законы, направленные против жестокости, а им на смену пришел позитивный подход, идея которого заключается в использовании законов, которые предписывают, как обращаться с животными. Правительственный орган, непосредственно ответственный за соблюдение должного обращения с животными – Министерство сельского хозяйства, рыболовного промысла и защиты окружающей среды. В Гонконге на гражданина наложили штраф 200 тысяч местных долларов (около 25 000 долларов США) и заключили на 3 года в тюрьму за то, что по «Закону о предотвращении жестокости в отношении животных»: «жестоко

избивал, пинал, совершал наезд на машине, истязал свое животное». Остальные статьи закона так же подробно регламентируют права животных на право нормального существования, что, будем говорить откровенно, не мешает китайцам употреблять в пищу мясо собак, которых выращивают на специальных фермах [3].

Разберем по элементам данный состав преступления: предметом преступления «жестокое обращение с животными» является домашние, а также содержащиеся в неволе или на воле дикое животное (в том числе находящиеся в собственности субъекта преступления). Объективная сторона преступления характеризуется деянием, которое выражается в виде действия или бездействия; преступными последствиями (увечьем или гибелью животного); обязательно наличием причинно-следственной связи между указанным преступным деянием и преступными последствиями. Объективная сторона так же может выражаться еще и в сексуальных действиях насильственного характера в отношении животных (зоофилия или скотоложство). Например, к данному преступлению также следует отнести случаи умышленного наезда, приведшие к увечью или гибели животного [3].

Подобные преступления редко совершаются беспричинно, примером жестокого обращения с животными могут послужить и сами родители. Существует немало примеров убийств, издевательств взрослых над животными на глазах у детей, что оказывает влияние на их подвижную психику. Профессор Александр Бухановский - известный специалист по проблеме серийных убийств и социальной агрессии, (человек, поймавший маньяка Чикатило), который в своих исследованиях писал, что более «60% будущих серийных убийц в детстве обнаруживали специфически жестокое отношение к животным» [4]. Таким образом, родители, закрывающие глаза на «безобидное развлечение» своих детей, поощряют их аморальные и преступные действия.

Практика показывает, что возбуждение уголовного дела по статье 245 УК РФ редкость, как правило, уголовное дело либо прекращается, либо ограничивается всего лишь штрафом. Так, для примера в 2016 году было возбуждено всего 4 уголовного дела по этой статье, хотя по факту их в десятки раз больше, но дело двинулось с мертвой точки и не равнодушных граждан к этой проблеме становится все больше и больше [5].

Считаем, что именно благодаря проявленной инициативе зоозащитников, в конце 2017 года Государственная Дума Российской Федерации приняла в окончательном чтении закон об ужесточении наказания за жестокое обращение с животными, в соответствии с ним максимальный срок лишения свободы за данное правонарушение увеличился до 5 лет.



Так же предлагаем для эффективной борьбы с данным видом преступления необходимо:

1) внести в законодательство новый статус животного - живое существо, а не вещи,  
2) организовать муниципальные приюты для животных, за счет средств муниципальных образований и пожертвований.

3) внести норму в ФЗ «О животном мире», которая бы устанавливала чипование домашних животных и ряд мероприятий по контролю и их идентификации.

Правозащитники животных бьют тревогу в преддверии Чемпионата мира 2018 года по футболу, который пройдет в 11 городах России, опасаясь, что города «почистят» от бездомных животных. На официальном сайте госзакупок появились контракты на отлов и содержание бездомных животных. Проблему бездомных животных нельзя решать диким варварским путем их физической «ликвидации», весь цивилизованный мир уже давно разработал пути решения этой проблемы, и их опыт мог бы быть полезен и нам [6].

### Литература

1. Российская Федерация. Законы. Уголовный кодекс Российской Федерации [Текст] : [федер. закон от 13 июня 1996 № 63-ФЗ : принят Гос. Думой 24 мая 1996 : по сост. на 29 июля 2017 г.]. // Собрание законодательства РФ. – 1996. - № 25. – С. 2954.
2. Российская Федерация. Законы. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) [Текст]: [ федер. закон от 30 нояб. 1994 г. № 51- ФЗ : принят Гос. Думой 21 окт. 1994 г.: по сост. на 29 июля 2017 г.] // Собрание законодательства РФ.- 1994.- № 32.- С. 3301.
3. Разъяснение и пояснение ст. 245 УК РФ. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 19.02.2018).
4. Официальный сайт Центра защиты прав животных «Вита» // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.vita.org.ru>. (дата обращения: 20.06.2018).
5. Судебная практика. [Электронный ресурс]. URL: <http://rospravosudie.com/law/>(дата обращения: 09.06.2018).
6. Единая информационная система в сфере закупок // [Электронный ресурс]. URL: <http://zakurki.gov.ru>. (дата обращения: 20.05.2018).

## **ОСОБЕННОСТИ ОСМОТРА МЕСТА ПРОИСШЕСТВИЯ ПРИ РАССЛЕДОВАНИИ НЕЗАКОННОЙ РУБКИ ЛЕСНЫХ НАСАЖДЕНИЙ**

**Максимов Н. В.,**

доцент кафедры уголовно-правовых дисциплин,  
Чувашский государственный университет имени И.Н. Ульянова,  
E-mail: mnik3@mail.ru

**Аннотация:** в статье обозначена последовательность проведения осмотра места происшествия при расследовании незаконной рубки лесных насаждений и необходимость изъятия не только следов преступления, но и образцов для последующего назначения судебных экспертиз.

**Ключевые слова:** незаконные рубки; лес; осмотр; следы; образцы.

## **FEATURES OF THE INSPECTION OF THE SCENE WHEN INVESTIGATING ILLEGAL LOGGING OF FOREST PLANTATIONS**

**Maximov N. V.,**

AP of the Department of Criminal Law Disciplines,  
I. N. Ulianov Chuvash State University  
E-mail: mnik3@mail.ru

**Annotation:** the article outlines the sequence of the inspection of the scene of an incident in the investigation of illegal logging of forest plantations and the need to remove not only traces of crime but also samples for the subsequent appointment of forensic examinations.

**Keywords:** illegal logging; inspection; forest; traces; samples.

Лес является одним из важнейших экосистем природы. Статья 5 Лесного кодекса Российской Федерации определяет, что «использование, охрана, защита, воспроизводство лесов осуществляются исходя из понятия о лесе как об экологической системе или как о природном ресурсе» [2]. В России на площадь лесов приходится 1,18 млрд. га, что занимает около 70 % территории страны и около четверти всех лесных ресурсов в мире. Запасы дерева составляют около 75 млрд. куб. м [4]. Использование древесины могло бы приносить России устойчивый и большой доход, но по данным космического мониторинга, каждый год в нашей стране незаконно вырубается до 18 млн. кубометров леса. На самом деле, согласно оценке Всемирного фонда дикой природы, эта цифра

занижена в 2,5 раза, а нелегальный оборот древесины достигает 30 % от всего объема лесозаготовок [5]. В то же время выявляемость исследуемых преступлений составляет около 38 % по всей стране [6, с. 471].

Незаконная рубка лесных насаждений, предусмотрена статьей 260 Уголовного кодекса Российской Федерации [1]. Пленум Верховного Суда РФ разъясняет, что «под рубкой лесных насаждений или не отнесенных к лесным насаждениям деревьев, кустарников и лиан следует понимать их валку (в том числе спиливание, срубание, срезание, то есть отделение различными способами ствола дерева, стебля кустарника и лианы от корня), а также иные технологически связанные с ней процессы (включая трелевку, частичную переработку и (или) хранение древесины в лесу)» [3].

Одним из доказательств причастности определенного лица к незаконной рубке лесных насаждений являются следы, оставленные на месте совершения экологического преступления. Однако, как показывает судебная практика, при проведении осмотров мест происшествий поискам следов уделяется очень мало внимания. Данное негативное обстоятельство связано, прежде всего, с тем, что при проведении следственного действия криминалистическая техника и применение знаний специалиста применяются крайне редко.

Для качественного улучшения осмотра по факту незаконной рубки лесных насаждений, следует целенаправленно вести поиск следов, с учетом той или иной следственной ситуации. Начинать осмотр необходимо с общего обзора места происшествия, в ходе которого определяются границы территории. Фиксация осмотра места происшествия начинается с ориентирующей панорамной видео (фото) съемки. Для полного охвата территории осмотра для фото- видеосъемки целесообразно использовать беспилотный радиоуправляемый летательный аппарат (коптер), с подвесным оборудованием. Затем переходя непосредственно к местам рубки выполнить обзорную, узловую и детальные съемки. После чего приступить к поиску следов. Начинать поиск необходимо в первую очередь там, где возможна их утрата в связи с передвижением участников оперативной группы. В лесу, особенность осмотра сводиться к тому, что в основном возможно обнаружение следов трасологического характера: следы ног, распила, транспорта. Редко, но на обнаруженных предметах возможно обнаружение следов рукавиц, перчаток и потожировых следов рук. В ходе осмотра необходимо принимать неотложные меры к сохранности обнаруженных следов. Также следует обращать особое внимание на выявление и отображение в протоколе следственного действия состояния предмета в целом и его отдельных частей, следов, обнаруженных на нем (в т. ч. микроследов), наличия рисунков или каких-либо надписей и маркировки, температуры,

цвета, материала, всевозможных повреждений и дефектов. Обнаруженные повреждения, т.е. раздробление, смятие, уничтожение части деревьев, корневой системы или ветвей, нарушающее способность продолжения роста, необходимо указать в протоколе осмотра с указанием способов их обнаружения (выявления), взаиморасположение следов, а также их размеры и особенности. При производстве измерений, стремясь к максимальной точности, необходимо использовать измерительные приборы, прошедших поверку.

На месте происшествия, кроме указанных ранее, возможно обнаружение таких следов как: горюче-смазочные материалы, лакокрасочное покрытие от используемого транспорта на стволах деревьев, особенности почвенного состава, повреждения, указывающие на использование какого-либо инструмента. Если часть объекта с повреждениями (следами надпила или надрубка) выпиливается, либо вырезается, то необходимо изъять след не поврежденным. При изъятии частей со следами полного распила выпиливаются или вырезаются участки, сохранившие торцы распила, отметив на них верх, низ, стороны; отчлененные ветки, пни, обломы древесины в целях последующего установления целого по частям, поскольку отличительными признаками опилок различных пород дерева являются цвет и анатомическое строение волокон древесины. Кроме того необходимо изъять стружку и опилки на предмет определения режущего инструмента. Особенность ОМП при незаконной рубке сводится к тому, что в процессе осмотра места происшествия подлежат обязательному изъятию образцы почвы и грунта; керны древесины и фрагменты спилов для установления породы дерева и сравнительных дендрохронологических исследований. Отдельного постановления на изъятие образцов древесины не требуется. Образцы древесины изымаются в ходе проведения осмотра места происшествия и осмотра предметов и заносятся в протокол следственного действия.

При раскрытии преступления по «горячим следам» рекомендации по изъятию образцов следует использовать в отношении одежды, рук, обуви, транспорта, так как на них могут быть обнаружены микрообъекты (частицы смолы деревьев, листья, иголки, стружка, опилки, грунт, ботанические и дендрологические объекты), от похищенного объекта. Также необходимо изъятие сравнительных и контрольных образцов объектов почвенного происхождения (почва, грунт), ботанических объектов (растительность, шишки, хвоя, кора и т.д.) и дендрохронологических объектов (спилов, фрагменты спилов, керны древесины).

В ходе осмотра места происшествия следует учитывать, что цель проведения следственного действия сводится не только к обнаружению следов незаконного рубщика леса и средств преступления, но и по возможности следы причастных к преступлению

лиц, которые могли находиться на месте лесозаготовки: очевидцев, свидетелей как самого преступления, так и непосредственно предшествующих или последующих за ним событий.

Таким образом, для раскрытия экологических преступлений, в частности незаконной рубки лесных насаждений, в ходе осмотра места происшествия необходимо не только тщательно фиксировать и изымать все возможные следы, но и изымать образцы для сравнительного исследования. Это даст возможность сэкономить время при назначении различного рода экспертиз, что в последующем может благоприятно сказаться на расследовании преступления.

### Литература

1. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 29.12.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 09.01.2018) // Собрание законодательства РФ. 17.06.1996. № 25. - С. 2954.
2. Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ (ред. от 29.12.2017) // Российская газета. № 277. 08.12.2006.
3. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18.10.2012 № 21 (ред. от 30.11.2017) «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» // Российская газета. № 251. 31.10.2012.
4. Доклад о состоянии и использовании лесов Российской Федерации за 2015 год [Электронный ресурс]. - URL: [http://www.rosleshoz.gov.ru/activity/use/docs/orders/2/les\\_2015.pdf](http://www.rosleshoz.gov.ru/activity/use/docs/orders/2/les_2015.pdf) (Дата обращения 05.02.2018).
5. За I полугодие 2017 г. зафиксировано 7,6 тыс. фактов незаконной рубки леса с объемом 646,9 тыс. куб. м древесины и причиненным вредом 4,6 млрд руб. [Электронный ресурс]. - URL: <http://www.mnr.gov.ru/news/> (дата обращения 07.02.2018).
6. Швецов К.В. Диагностическое значение определения роста преступника по длине следа обуви при расследовании уголовных дел, связанных с незаконной вырубкой леса / К.В. Швецов, Н.В. Максимов // Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции: Правовые и нравственные аспекты обеспечения безопасности личности и государства на современном этапе политических и экономических санкций. Сб. в 2 ч. - Н.В. Хураскина (отв. редактор). 2016. - С. 471-474.

## МУСОРНЫЕ ПОЛИГОНЫ – ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПРОБЛЕМА СОВРЕМЕННОСТИ

**Сидоров А. К.,**  
ЦУКС ГУ МЧС России по Чувашской Республике,  
**Купирова Ч. Ш.,**  
кандидат юридических наук,  
Чувашский государственный университет  
имени И.Н. Ульянова  
E-mail: Megdureche@mail.ru

**Аннотация:** мусорные полигоны являются крупным источником воздействия на окружающую среду. Россия активно ищет пути решения данной проблемы, в том числе с привлечением МЧС России. Разрабатываются электронные паспорта свалок, полигонов твердых бытовых (коммунальных) отходов, полигонов захоронения химически, биологически опасных и радиоактивных отходов, для мониторинга ситуации на территории всей страны.

**Ключевые слова:** утилизация; полигоны; твердые бытовые отходы; паспорта свалок; переработка мусора.

## LANDFILLS – THE ENVIRONMENTAL PROBLEM OF OUR TIME

**Sidorov A. K.,**  
The CMC EMERCOM of Russia in the Chuvash Republic,  
**Kupireva H. Sh.,**  
Ph.D (Juridical Sc.),  
I. N. Ulianov Chuvash State University,  
E-mail: Megdureche@mail.ru

**Annotation:** garbage grounds are the large source of affecting environment. Russia searches the ways of decision of this problem actively, including with bringing in MEM MEASURES of Russia. The electronic passports of dumps, grounds of hard domestic (communal) wastes, grounds of burial place are developed chemically, biologically dangerous and radioactive wastes, for monitoring of situation on territory of entire country.

**Keywords:** disposal; landfills; solid waste; landfill passports; recycling.

Проблема утилизации твёрдых бытовых отходов - это огромная головная боль для любого города. Повышение уровня жизни прямо пропорционально объему образования отходов.

С рассветом весь Северо-запад Москвы оказался затянут дымным маревом... Оказалось, что загорелись залежи мусора на свалке между Химками и Долгопрудным. О ситуации доложили дежурному МЧС. Руководство приняло решение готовить к вылету в Жуковском тяжелый ИЛ-76, приспособленный для тушения пожаров. На гигантской свалке нещадно дымило «пятнышко» размером полкилометра на полкилометра. Эта свалка издавна была головной болью для властей, мусор там сваливался, как попало – без сортировки и учета.

Описанные выше события относятся к лету 1994 года, речь идет о полигоне «Левобережный», что расположен между Химками и Долгопрудным. Особые неудобства доставлялось жителям микрорайона Левобережный. В безветрие букет запахов буквально обволакивал округу: свалка, словно гигантский поверженный дракон, источала на многие километры ядовитый дым от горящего мусора. При этом рядом с полигоном активно велась жилая застройка. Не будем сейчас вспоминать про то, как жители окрестных районов ходили во власть, добиваясь в различных инстанциях закрытия полигона. История эта долгая и неприятная. И наконец, долгожданное событие произошло 26 июля 2012 года: в связи с окончанием срока лицензии полигон прекратил свою деятельность. Прошло 20 лет, прежде чем данный полигон смогли закрыть. На момент закрытия площадь составляла более 20 Га, высота достигла 72 метров и угрожала осыпанием. Но вот вопрос: что же дальше будет со свалкой? Опыт говорит о том, что у каждой подобной свалки впереди ещё долгая и долгая жизнь.

Самый простой вариант это провести геодезические исследования полигона и разработать проект рекультивации отходов. Средства на это нужны немалые: около 2 млрд. рублей [2].

Более пяти лет ведутся обсуждения, что же должно быть на месте законсервированной свалки, предложено несколько вариантов с привлечением инвесторов. На сегодняшний день закрытый полигон представляет собой просто огромную гору на 79-км МКАД. Вопрос о дальнейшей судьбе этой свалки остается открытым.

Ежегодно полигоны Подмосковья «прирастают» почти на 6 млн. тонн новых отходов. Из них более половины приходится на отходы Москвы. И хотя общая площадь подмосковных полигонов – порядка 770 Га, их всё равно не хватает. Как результат, стремительно растёт количество несанкционированных свалок, которые, по мнению

экологов, еще более опасны. Штрафы, предусмотренные КоАП РФ зачастую никого не останавливают, а вот ликвидировать экологический ущерб от таких свалок стоит триллионы рублей. Поэтому решить проблему закрытия существующих полигонов в одночасье невозможно [3].

Эффективная инфраструктура переработки отходов в нашей стране практически отсутствует. В связи с этим сегодня в обществе при участии властей идет дискуссия о выборе и поиске наиболее эффективных, безопасных и инновационных подходах по переработке и утилизации ТБО без вреда для окружающей среды и избавления территориальных пространств от огромных объемов мусора [4].

Опыт Европейских стран показывает, что уже сейчас ТБО можно перерабатывать практически на 100 %. Швеция является признанным лидером по переработке ТБО в электроэнергию. Среди стран Европейского Союза (ЕС) – Дания, Голландия, Бельгия, Австрия, а также Швейцария сжигают более 30 % всех отходов для производства электроэнергии и тепла. Россия имеет положительные инновационные наработки в сфере переработки ТБО в энергию, однако пока далека от использования всех возможностей мусора [6. С. 222].

На самом деле существует несколько способов утилизации. У каждого из них существуют преимущества и недостатки, поэтому каждый из этих способов имеет право на существование:

1. переработка отходов во вторичное сырье;
2. мусоросжигание;
3. захоронение;
4. брикетирование;
5. компостирование.

Способы утилизации бытовых отходов отличаются разнообразием методов. Но если посмотреть на все эти методы в отдельности, то в совокупности они способны утилизировать отходы с минимальным вредом для окружающей среды и для нашего здоровья. Только для этого необходимо производить самостоятельную сортировку мусора, чтобы не было проблем загрязнения материала и не возникали проблемы с последующей их переработкой [5].

Убирать мусор надо цивилизованно. По мнению экспертов, многие россияне готовы бросать мусор в баки, если будет создана инфраструктура для этого. Они считают, что можно брать меньше денег за вывоз сортированного мусора и больше - за вывоз скидываемого в один бак. Новая система обращения с твердыми коммунальными отходами в нашей стране может начать действовать уже с 1 января 2019 года.



Однако стоит отметить, что ведется работа по закрытию полигонов, исчерпавших свои возможности. Так, в Московской области с 2013 года были закрыты 23 полигона твердых коммунальных отходов, при этом 3 было закрыто в 2017 году: полигон «Кучино» в г. о. Балашиха, полигон «Каурцево» в Наро-Фоминском г. о., полигон «Кулаковский» в Чеховском районе.

Но как отмечалось выше если не заниматься закрытыми полигонами, то они еще долго могут отравлять людям жизнь. Так в начале декабря 2017 года на территории некоторых Московских районов появился неприятный запах, который местные жители охарактеризовали, как «тухлая квашеная капуста». В ходе тщательной проверки, организованной по распоряжению мэра Москвы, на территории столицы источника запаха не нашли. И тогда глава города обратился за помощью к МЧС России. Специалистами ведомства было проведено более 140 исследований. Как и столичные экологи, на территории Москвы превышений предельно допустимых концентраций они не выявили. В последствии пресс-служба ведомства сообщила: неприятный запах идет из подмосковной Балашихи. Именно там, вблизи полигона твердых бытовых отходов «Кучино», закрытом по распоряжению президента в июне 2017 года, лаборатории МЧС зафиксировали превышение в воздухе норм концентрации сероводорода. МЧС России совместно с оперативным штабом Правительства Московской области активно начали решать данную проблему.

На территории области, в районах, граничащих с городом Москвой, с целью мониторинга была организована работа оперативных групп пожарно-спасательных гарнизонов и Главного управления. На полигоне ТБО «Кучино» пробурено 55 скважин для сбора биогаза, которые подключены к факельной газосжигательной установке. Сжигание происходит внутри факельной установки при температуре 1200 градусов.

В марте 2018 года со стартом основных работ по рекультивации систему расширят до 112 скважин. Тогда же будет налажена система по переработке собранного газа в электроэнергию.

Необходимо отметить, что после данных событий МЧС России взяло на особый контроль состояние полигонов не только в Москве и Подмосковье, но и по всей стране. 29 декабря 2017 года были внесены изменения в методические рекомендации по порядку разработки, проверки, оценки и корректировки электронных паспортов территорий (объектов).

Согласно этим изменениям в перечне появились электронные паспорта свалок, полигонов твердых бытовых (коммунальных) отходов, полигонов захоронения химически, биологически опасных и радиоактивных отходов. Кроме того паспорта в структуру

электронного паспорта территории субъекта Российской Федерации, муниципального района, а также сельских поселений добавили пункты следующего содержания:

информационно–справочные материалы по экологической обстановке и состоянию окружающей среды;

карта месторасположения объектов размещения отходов и суммарная масса выбросов загрязняющих веществ;

суммарный выброс вредных веществ в атмосферу;

сброс сточных вод;

распределение загрязнения почвогрунтов вредными веществами мусора [5. С. 14].

Стоит напомнить, что электронные паспорта территорий (объектов) является основным документом информационной поддержки принятия решений в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и гражданской обороны, действующих на всех уровнях управления в различных режимах функционирования при угрозах и фактах возникновения чрезвычайных ситуаций. Соответственно на всех уровнях, начиная от муниципального, и заканчивая федеральным имеется возможность отслеживать состояние полигонов твердых бытовых отходов, а значит, и обеспечить своевременное реагирование на осложнение обстановки.

Подводя итог можно отметить, что вопрос утилизации твердых бытовых отходов в нашей стране, к сожалению, остается нерешенным, но положительные сдвиги имеются. Стоит напомнить, что 2017 год был объявлен Годом экологии. Цель этого решения — привлечь внимание к проблемным вопросам, существующим в экологической сфере, и улучшить состояние экологической безопасности страны.

В своем крайнем обращении к федеральному собранию президент Российской Федерации В.В. Путин подчеркнул: «По всей стране надо заняться уборкой загрязнённых территорий, ликвидировать свалки, в которые превратились окрестности многих населённых пунктов, недавно, только что об этом говорили с активистами Общероссийского народного фронта. Это проблема не только крупных городов, но и сёл, и посёлков» [1].

## Литература

1. ГОСТ 30772-2001. Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Термины и определения.
2. Купирова Ч.Ш., Сидоров А.К. Проблемы утилизации твердых бытовых отходов в России / Купирова Ч.Ш., Сидоров А.К. //Национальная безопасность в экологической

сфере: проблемы теории и практики. Сборник материалов Международной научно-практической конференции. 2017. - С. 221-225.

3. Методические рекомендации по порядку разработки, проверки, оценки и корректировки электронных паспортов территорий (объектов) (утв. МЧС России 15.07.2016 № 2-4-71-40). - С. 14.

4. Наука и жизнь. Не превратить планету в свалку [Электронный ресурс]. URL: <http://www.nkj.ru/archive/articles/10577/>.

5. Послание Президента Федеральному Собранию [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/53379>.

6. ТБО – неисчерпаемый ресурс будущего!? Конюхов В.Ю., Молчанова К.С. Молодежный вестник ИрГТУ. 2016. № 3. - С. 11.

**ПРОБЛЕМЫ РЕАБИЛИТАЦИИ ЗОН ЭКОЛОГИЧЕСКОГО  
НЕБЛАГОПОЛУЧИЯ: ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ**

**Ларина О. О.**,  
студентка 4 курса,  
направление подготовки «Юриспруденция»,  
Академия гражданской защиты МЧС России,  
**Мухлынина М. М.**,  
кандидат юридических наук,  
заведующий кафедрой гражданско-правовых дисциплин,  
Академия гражданской защиты МЧС России,  
E-mail: muhlynina@amchs.ru

**Аннотация:** современный темп жизни показывает легкомысленное отношение человечества к окружающей среде. К великому сожалению, только за один прошлый век люди смогли уничтожить семьдесят процентов биологических систем нашей Земли, способных производить переработку отходов жизнедеятельности. К слову, такое уничтожение не остановилось и по сей день. Тем самым, число территорий, обладающих отрицательными изменениями в окружающей среде, по Российской Федерации все увеличивается. Происходит не только деградация местности, но и насильственное изменение экологической среды. Помимо всего, в таких зонах идет сильное ухудшение здоровья местного населения.

**Ключевые слова:** зона экологического неблагополучия; экология; правовой аспект; проблематика; катастрофа.

**PROBLEMS OF REHABILITATION OF ZONOLOGICAL FAILURES: LEGAL  
ASPECTS**

**Larina O. O.**,  
student of 4 year,  
Direction jurisprudence,  
Civil Defence Academy EMERCOM of Russia,  
**Mukhlynina M. M.**,  
Ph.D (Juridical Sc.),  
Head of the Department of Civil and Legal Disciplines,  
Civil Defence Academy EMERCOM of Russia,  
E-mail: muhlynina@amchs.ru

**Abstract:** the modern pace of life shows a careless attitude of mankind towards the environment. Unfortunately, only one in the last century people were able to destroy seventy percent of the biological systems of our Earth, capable of processing waste products. By the way, such destruction has not stopped to this day. Thus, the number of territories with a negative change in the environment, Russian Federation is increasing. Not only the degradation of the area, but violent change of the ecological environment. In addition, in such areas there is a strong deterioration in the health of the local population.

**Key words:** zone of ecological trouble; ecology; legal aspect; problems; disaster.

Проблемы экологически неблагополучных территорий уже более двух десятков лет являются предметом многих исследований, в том числе и юридических, разберемся в основных юридических терминах. Начнем с официального определения, принятого в России. Зона экологического неблагополучия - это та территория, на которой вследствие человеческой или другой деятельности наступили непоправимые результаты, нарушившие изначальное состояние окружающей среды, привнесли ухудшающие последствия для человеческого здоровья, а также разрушили природное равновесие.

В отечественной юридической науке, литературных источниках и законодательстве существуют различные наименования критических территорий (зон), которые объединяются общим собирательным понятием – «экологически неблагополучные территории». Несмотря на то, что вопросы правового регулирования проблем экологически неблагополучных территорий рассматриваются во многих нормативных актах, оно находится на стадии становления и не свободно от многочисленных недостатков, важнейшим из которых является отсутствие единого базового системообразующего федерального закона, устанавливающего общие принципиальные подходы к определению статуса и правового режима экологически неблагополучных территорий [2, 25]. Законодательно не определено даже предмета регулирования – самого понятия «экологически неблагополучных территорий». Причем, речь идет о специфически деградированных территориях, образовавшихся в результате различных феноменов (постоянного загрязнения окружающей среды в результате антропогенной деятельности, природных или техногенных аварий, катастроф и стихийных бедствий и т.п.), требующих их изъятия из территорий нормального режима охраны и использования и распространения на них особого чрезвычайного режима.

Если государство объявляет на одной из своих территорий режим зоны экологического бедствия, то всяческая деятельность в этой местности прекращается, работа хозяйственных объектов замораживается, за исключением обеспечивающих

минимальные жизненные запросы проживающего там населения. Любое строительство, реконструкция ставится под категорический запрет [4, 109].

Существуют еще и зоны чрезвычайной ситуации. Они возникают, когда отрицательное влияние на окружающую среду становится постоянным и довольно устойчивым. Такие ситуации начинают угрожать здоровью проживающего населения, животным и растениям. В таком случае требуются немедленные работы по восстановлению природного баланса и воспроизводству природной среды. На самом деле, различие между двумя названными зонами с юридической точки зрения несущественное, основным пунктом является то, что зон экологического неблагополучия обладает сложными, подчас необратимыми последствиями. Однако четкая грань все же отсутствует.

Большинство катастроф происходят из-за халатного отношения человека к своим обязанностям или к ответственности перед определенной ситуацией. Всего одна небольшая ошибка может унести тысячи людских жизней. Так, разлив нефти, утечка опасного газа или лесные пожары часто случаются по вине определенного индивида. Пожалуй, самая известная российская зона экологического неблагополучия - это территория бывшего Аральского моря. Здесь 30 лет идет вымирание многих видов морских рыб и растений, а уровень воды упал на 14 м. Большая часть Аральского моря высохла и сейчас представляя собой пустынную часть, покрытую толстым слоем песка. Ученые работают над восстановлением этой природной зоны, однако успехов пока не видно. Данный район страдает от нехватки питьевой воды, как будто находится не на территории Российской Федерации, а в самом эпицентре африканских проблем. Местность Арала стоит на пороге гибели огромной экосистемы, и это будет бедствие планетарного диапазона [5, 69].

А в 1999 году были полностью уничтожены флора и фауна Эльбурганского заповедника в связи с изменением русел сибирских рек. Подобная проблема возникла после их переброски на китайские территории.

Под критерий зоны экологического неблагополучия попало и Черное море. В 2016 году произошла утечка нефти, в связи с чем, в акватории погибли десятки дельфинов, многие популяции морских жителей и рыб. Экосистема моря оказалась в глубоком кризисе, а из-за огромного мазутного пятна разразился настоящий скандал. Нефтяные проблемы Многие считают достижения науки и ученых большим рывком в развитии нашей цивилизации, однако бытует мнение, что не так уж мы и развиты, раз позволяем себе же убивать нашу планету. Сколько уже было нефтяных катастроф и сколько еще будет. На российской территории зоной с чрезвычайной экологической ситуацией и зон

экологического неблагополучия в свое время был объявлен Усинск. В результате поломки и прорыва нефтепровода в нескольких местах, из труб вылилось более 100 тысяч тонн нефтяного продукта. Из-за происшествия флора и фауна были практически истреблены, а земля получила звание зоны экологического бедствия. Но ведь подобные примеры не останавливают людей, и ошибки продолжают множиться.

В 2003 г. произошел очередной прорыв нефтяных труб, в результате чего река Мулымья получила смертельную дозу черной жидкости в 10 тысяч тонн. Естественно, вся экосистема была разрушена. А о данной местности можно сказать, что это зона экологического бедствия. Следующая серьезная катастрофа случилась в 2006 г. около Брянска. Десять тысяч квадратных километров покрылись нефтяным покровом в 5 тонн. Из-за несоблюдения норм эксплуатации очередная труба нефтепровода «Дружба» прорвалась и дала течь.

В 2016 г. – два бедствия подряд: в районе Анапы старые скважины, ныне не используемые, дали течь, в результате чего поселок Уташ в короткое время остался без плодородной почвы и водных ресурсов. Огромное количество птиц и рыбы погибло, нарушилась экологическая обстановка до бедственной ситуации. Второй случай произошел на Сахалине, где более 300 тонн нефти вытекло в реку Гиляко-Абунан и залив Уркт, опять-таки из давно законсервированного нефтепровода [3].

Взрывы на химических объектах считаются одними из самых опасных чрезвычайных ситуаций, так как пары выбрасываются в воздух, которым дышат живые организмы. В 2005 г. сильнейший взрыв на китайском предприятии поставил под угрозу существование дальневосточной реки Амур, так как огромное количество ядовитых химикатов, в том числе бензола, попали в ее воды. В 2016 году Красноуральск пострадал от возгорания азотной кислоты на местном заводе [2].

Под понятие зоны экологического неблагополучия подходят и города, страдающие от смога. Например, всемирно известная столица Индии, Дели. Однако Россия здесь тоже не отстает. Смог, дым исходит не только от перегрузки городов машинами, но и из-за не следящих за санитарными нормами промышленных предприятий (владивостокский мусоросжигающий завод тому ярчайший пример). Кстати, помимо приобретения заболеваний органов дыхания, у человека появляются мутации и на генном уровне. Так, в начале 2017 г. Челябинск скрылся в коричневом тумане из-за заводских выбросов. А причиной всему экономия. Большинство предприятий, чтобы сберечь копейку, отказывается использовать специальные очистительные фильтры, тем самым богатея на превращении городской окружающей среды в зону бедствия. Весной того же года жители Красноярска могли наблюдать

«черное небо», означающее, что в атмосфере преобладает огромное количество вредных примесей. Это не много не мало, а первая степень опасности. Аналогичные выбросы происходили в 2017 году в Омске и в Москве, правда, привлечь кого-либо к уголовной ответственности, как это принято у нас в России, не смогли [1].

2017 год был объявлен «Годом экологии», в течение всего года общественность активно на различных площадках обсуждала наиболее острые экологические проблемы, шли интенсивные поиски решений проблем. Принять участие в экологических акциях, мероприятиях и проектах мог каждый желающий.

Главной бедой 2017 года стало загрязнение окружающих территорий нефтяными продуктами из-за систематических нарушений их добычи, а также использования для транспортировки танкеров.

Помимо перечисленных проблемных зон в России, существуют еще так называемые зоны отчуждения, перенесшие радиоактивное облучение. Особое место в законодательстве о экологически неблагополучных территориях занимает целый ряд правовых актов, касающихся радиационной безопасности. Это до сих пор одна из острейших проблем и одна из первых причин появления экологически неблагополучных территорий. Серия аварий на АЭС и других радиационно-опасных объектах стали основанием для разработки целого блока законодательных актов в этой области. К ним относятся: Закон РФ «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» от 18 июня 1992 г., Федеральный закон «Об использовании атомной энергии» от 21 ноября 1995 г., Федеральный закон «О радиационной безопасности населения» от 9 января 1996 г., Закон РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 г. на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча» от 20 мая 1993 г., Федеральный закон «О социальной защите граждан, подвергшихся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне» от 19 августа 1995 г. [4]. Однако два последних закона устанавливали лишь систему льгот и компенсаций для пострадавшего населения и не решали вопросов режимных мероприятий на данных территориях. В первую очередь, зоны отчуждения - это территории, находящиеся в непосредственной близости к Чернобыльской АЭС. По определенным критериям и оценкам, зонами экологического бедствия названы (по постановлению Правительства от 18.12.97 №1582): Территории отчуждения и отселения Брянской области. Зоны частично годные к проживанию, но с правом на отселение, расположенные в Брянской, Орловской, Тульской, Калужской областях. Льготно-



социальный статус присвоен Белгородской, Воронежской, Курской, Брянской, Калужской, Ульяновской, Рязанской и другим областям. Помимо украинской Чернобыльской зоны, на Российской территории имеются не менее опасные места с радиоактивным загрязнением, такие как Семипалатинск, Чапаевск и другие. На самом деле, правовой режим для таких мест разработан очень слабо. Например, на федеральном уровне в стране не приняли еще ни одного решения о настоящем объявлении экологически неблагополучной территории. Разработки велись, были серьезные проекты по Братску, включая разного рода экспертизы, однако решений до сих пор нет. Вместо официального объявления экологически неблагополучной территории, Правительство принимает постановления о льготных условиях проживания в таких местах и улучшении экологической обстановки. Взамен объявления чрезвычайной ситуации администрация того же Хабаровска отделалась обычным сбором нефтяного пятна. Далее этот вопрос никак не решился. Все данные о проведенных работах - не более чем фикции. Однако если в одном и том же месте экологическая катастрофа возникает не в первый раз, то по закону, регулирующие такие ситуации, должны начаться меры по предотвращению халатности на рабочем месте, либо ликвидации в полной мере источника загрязнения. Ни того, ни другого не происходит, как и восстановления утерянной флоры и фауны. Установление статуса зоны экологического бедствия – это не решение проблемы, необходим целый комплекс мероприятий по ее реабилитации.

Сложным и нерешенным в законодательстве остается вопрос о соотношении зон чрезвычайных ситуаций с другими видами кризисных зон. Так, например, с теми же зонами экологического бедствия.

### Литература

1. Виноградов Б.В., Кузьмич В.Н., Назаревский Н.В. Принципы определения зон экологического риска и бедствия в рамках программы экологической безопасности России. Экология. Безопасность. Жизнь., 2017.- С. 70.
2. Возженников О.И., Васильев К.И., Бурков А.И., Морозько Е.Н. Региональная модель перераспределения вещества в природной среде для оценки риска проживания населения и принятия решений. Проблемы управления в чрезвычайных ситуациях. М., 2015, - С. 164.
3. Голиченков А.К. Экологический контроль: теория и практика правового обеспечения. М., 2015. С. 14

4. Жалинский А.Э. Правовой статус населения в условиях чрезвычайного положения. С. 26.
5. Ерофеев Б.В. Экологическое право России. М., 2016. С. 17

УДК 349.6

## **НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ УСТАНОВЛЕНИЯ КУРОРТНОГО СБОРА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Михайлов М. В.,**  
старший преподаватель,  
Российская международная академия туризма,  
**Шестаев А. А.,**  
студент 3 курса,  
Российская международная академия туризма,  
E-mail: maximmikhailov@mail.ru

**Аннотация:** в последние годы существенно возрос интерес туристов к внутренним российским курортам, которые требуют модернизации и совершенствования. Курортный сбор, вводимый в 2018 году на территории ряда курортных зон Российской Федерации, нацелен на решение вышеуказанных задач.

Курортный сбор в России – это обязательная плата, взимаемая с туристов, приезжающих на определенный туристический объект. В настоящее время в законодательстве нет такого понятия как «курортный сбор». Основная цель курортного сбора – поддержание и развитие действующей рекреационной инфраструктуры. Предусмотрено 4 территории, где будет установлен сбор: Ставропольский край, Республика Крым, Алтайский край и Краснодарский край. Размер курортного сбора каждый регион определит самостоятельно.

Спрогнозировать на данный момент эффективность применения в будущем курортного сбора в России не представляется возможным. Только практика покажет, насколько правы были инициаторы законопроекта.

**Ключевые слова:** курортный сбор; курортная зона; туристы; туристический объект; регион.

## **SOME ASPECTS OF SETTLING THE RESORT IN THE RUSSIAN FEDERATION**

**Mikhailov M. V.,**  
Senior Lecturer  
Russian International Academy for Tourism  
(RIAT),  
**Shestaev A. A.,**  
3-year student,  
Russian International Academy for Tourism  
(RIAT),  
E-mail: maximmikhailov@mail.ru

**Annotation:** in recent years, the interest of tourists to onshore Russian resorts has significantly risen. Such resorts require modernization and development. Tourist tax which is to be introduced in 2018 in several Russian resorts is aimed at attaining the above mentioned goals.

Tourist tax in Russia is an obligatory payment to be paid by tourists who arrive at certain tourist object. Currently, legislation does not stipulate the notion of tourist tax. The main purpose of tourist tax is to support and develop the recreational infrastructure. The law envisages four territories where the tax will be imposed: Stavropol region, Crimea Republic, Altai region, Krasnodar region. The amount of tourist tax will be established by each region individually.

As of now, it is not possible to forecast whether the tax will be effective in Russia in the future. The practice will confirm to which extent the sponsors of the new legislation were correct.

**Key words:** tourist tax; resort region; tourists; tourist object; region.

В последние годы существенно возрос интерес туристов к внутренним российским курортам, которые требуют модернизации, развития, улучшения и совершенствования, как комплексные инфраструктурные объекты. Курортный сбор, вводимый в 2018 году на территории ряда курортных зон Российской Федерации, нацелен на решение вышеуказанных задач.

Курортный сбор в России – это обязательная плата, взимаемая с туристов, приезжающих на определенный туристический объект. Однако стоит отметить, что в настоящее время в законодательстве нет такого понятия как «курортный сбор», в статье 8 Налогового кодекса РФ раскрывается лишь общее понятие «сбора». Основная цель курортного сбора – поддержание действующей инфраструктуры. Расценки будут дифференцированы – регионам дали экономическую волю и свободу в действиях. Т.е. размер курортного сбора каждый регион определит самостоятельно, пока порекомендовали сделать его максимально низким.

Курортный сбор будет вводиться поэтапно. Сначала в рамках пилотного проекта на отдельных территориях. Предусмотрено 4 территории, где будет проходить пилотный

проект: Кавказские Минеральные Воды (Ставропольский край), Крым, Алтайский край и Краснодарский край. Если эксперимент будет признан удачным, то тогда курортный сбор может быть введен и на других курортах.

Мнения профильных специалистов, да и российских граждан в целом, разделились. С одной стороны, апологеты сбора подчеркивают его положительный эффект при условии, что средства от него должны находиться в руках определенного туристического объекта и должны быть направлены на:

Модернизацию курортных зон.

Финансирование природоохранных мероприятий.

Улучшение сервиса.

Реконструкцию туристических объектов, памятников и др.

Противники считают преждевременным собирать дополнительный сбор там, где отсутствуют более-менее нормальные условия отдыха в сравнении со странами, в которых уже действует курортный сбор.

Президент РФ В. В. Путин поддержал введение курортного сбора и 29 июля 2017 года был принят Федеральный закон № 214-ФЗ «О проведении эксперимента по развитию курортной инфраструктуры в Республике Крым, Алтайском крае, Краснодарском крае и Ставропольском крае». Таким образом, курортный сбор устанавливается вышеуказанным федеральным законом и вводится законом субъекта Российской Федерации в муниципальных образованиях, входящих в территорию эксперимента. Размер курортного сбора не может превышать 100 рублей. При этом в 2018 году размер курортного сбора не может превышать 50 рублей. Размер курортного сбора может быть дифференцирован в зависимости от сезона (в том числе снижен до 0 рублей), времени пребывания в объекте размещения, значения курорта, места нахождения территорий муниципальных образований, входящих в территорию эксперимента [1].

Сумма курортного сбора, подлежащая уплате, исчисляется как произведение количества дней фактического проживания в объекте размещения, за исключением дня заезда, и соответствующего размера курортного сбора. При этом сумма курортного сбора, подлежащая уплате, не включается в стоимость проживания.

Плательщиками курортного сбора являются физические лица, достигшие совершеннолетия, проживающие в объектах размещения более 24 часов. Социально незащищенные слои населения освобождены от уплаты курортного сбора.

От уплаты курортного сбора также освобождены студенты и лица, прибывшие на территорию эксперимента в целях получения специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи или медицинской реабилитации в условиях

санаторно-курортных организаций, а также сопровождающее их лицо в случае, если пациентом является ребенок в возрасте до 18 лет [2].

Оператор курортного сбора при взимании у плательщика курортного сбора суммы курортного сбора, подлежащей уплате, обязан выдать плательщику курортного сбора документ, подтверждающий факт уплаты.

Эксперимент проводится по 31 декабря 2022 года. Законы субъектов Российской Федерации о введении курортного сбора должны быть приняты не позднее 1 декабря 2017 года. Взимание курортного сбора осуществляется не ранее 1 мая 2018 года.

Во многих развитых странах действуют курортные сборы. В качестве плательщиков сбор выступают физические лица, которые прибывают в курортную зону на отдых, при этом перечень таких зон или местностей устанавливается государством. Государством регулируется размер ставки курортного сбора, порядок его уплаты и действующие льготы.

Всего принято выделять две модели курортных сборов:

Азиатская

Европейская

В обоих случаях целью взимания курортного сбора является развитие конкретного туристического региона, однако, европейская модель распределения снижает конечную сумму сбора, которая направляется на развитие инфраструктуры курорта, а азиатская модель не всегда является эффективной, если есть частный сектор размещения отдыхающих, так как в этом случае курортный сбор не уплачивается [3].

Обе модели схожи целевым использованием средств от курортного сбора:

общее улучшение инфраструктуры курорта;

обустройство, оборудование пляжей;

строительство канатных дорог, обустройство пешеходных маршрутов;

строительство автодорог;

улучшение условий санаторно-курортного лечения;

создание специальных условий для отдыха в зависимости от специфики конкретного курорта;

реконструкция курортов и т.п.

В большинстве зарубежных стран практика взимания курортного сбора приводит к улучшению туристических территорий, курортов и рекреационных зон [3].

В качестве практического примера рассмотрим систему курортных сборов Италии и Нидерландов. Особенностью туристического сбора в Италии является и его зависимость не только от города, куда приехал турист, но и от класса отеля, в котором он остановился.

В результате, размер курортного сбора в Италии будет весьма отличаться, например, для 3-звездочной гостиницы:

В Риме – 4 евро с человека в сутки;

В Венеции – 2 евро с человека в сутки;

В Генуе – 1,5 евро с человека за ночь.

Для 5-звездочной гостиницы размер курортного сбора составляет:

В Риме – 7 евро с человека в сутки;

В Милане – 5 евро с человека за ночь;

В Венеции – 5 евро с человека в сутки [2].

Сезонный курортный сбор в Италии взимается на озерах Маджоре, Гарда и Комо в период с апреля по октябрь, при этом сбор взимается только за 7 ночей. Наиболее низкий курортный сбор установлен в Монтекатини в Тоскане. Там он составляет от 0,35 до 1,7 евро с человека в сутки в зависимости от класса гостиницы.

В Италии от курортного сбора освобождаются дети. Вместе с тем, в зависимости от региона, туристические сборы начинают взимать с 12–15 лет.

Нидерланды также используют дифференцированный подход к туристическим сборам. Курортный сбор устанавливают администрации муниципальных образований, они же определяют порядок и размер ставки по налогу. Здесь два типа сбора: процентный и фиксированный. Процентный курортный сбор взимается, например, в Амстердаме и Роттердаме – 5% и 4,5 % от стоимости проживания в отеле соответственно. Фиксированный курортный сбор варьируется от 0,55 до 4,76 евро за день проживания в зависимости от типа объекта размещения, начиная от кемпингов и гостиниц без звезд и заканчивая 5-звездочными отелями.

#### Заключительные замечания

В Российской Федерации собранные средства, а по подсчетам экспертов это от 2-3 до 10-12 млрд. рублей в год, должны поступать в муниципальные (до 70%) и региональные бюджеты на специально выделенные счета. Финансы будут направлены на развитие инфраструктуры. За счет собранных средств будут решаться *следующие задачи*:

обустройство территории парков, скверов, набережных, центральных площадей и так далее, что будет включать установку скамеек, высадку газона и деревьев, укладку дорожек и др.

улучшение условий на пляжах – установка урн и биотуалетов в достаточном количестве, организация работы медпункта и спасательной вышки на высоком уровне.

строительство дорог, в том числе и на подъездах к курортным городам.

реставрация и ремонтные работы монументов, памятников архитектуры, достопримечательностей.

повышение качества обслуживания путем расширения туристических продуктов.

возведение канатных дорог, аттракционов, развлекательных комплексов и т.д..

Спрогнозировать на данный момент эффективность применения в будущем курортного сбора в России не представляется возможным. Только практика покажет, насколько правы были инициаторы законопроекта.

### **Литература**

1. Федеральный закон от 29 июля 2017 года № 214-ФЗ «О проведении эксперимента по развитию курортной инфраструктуры в Республике Крым, Алтайском крае, Краснодарском крае и Ставропольском крае» // Российская газета, № 169 от 02.08.2017 г.
2. Назаренко Б.А. К вопросу о правовой природе курортного сбора (платы за пользование курортной инфраструктурой) и возможности его установления в качестве налога (сбора) или фискального платежа неналогового характера // Финансовое право. 2017. № 5. - С. 30 – 33.
3. Чемодан, вокзал, налог // Российская газета, № 7175 (9) от 17.01.2017 г. С. 7

## ИСТОРИЯ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

**Полетаева И. А.,**  
студентка 4 курса,  
направление подготовки «Юриспруденция»,  
Академия гражданской защиты МЧС России,  
E-mail: irinaalecseich@yandex.ru

**Мухлынина М. М.,**  
кандидат юридических наук,  
заведующий кафедрой гражданско-правовых дисциплин,  
Академия гражданской защиты МЧС России,  
E-mail: muhlynina@amchs.ru

**Аннотация:** в данной статье рассматриваются различные научные позиции возникновения и развития экологического законодательства, анализируются теоретические и практические проблемы развития законодательства на протяжении всей истории России и в настоящее время.

**Ключевые слова:** экологическое право; экологическое законодательство; конституционные основы; экологическое правотворчество; природоресурсное право; земельное право.

## HISTORY OF THE ORIGIN AND DEVELOPMENT ENVIRONMENTAL LEGISLATION

**Poletaeva I. A.,**  
Student of the 4th year  
of training "Jurisprudence",  
Civil Defence Academy EMERCOM of Russia,  
E-mail: irinaalecseich@yandex.ru,

**Mukhlynina M. M.,**  
Ph.D (Juridical Sc.),  
Head of the Department of Civil Law Disciplines,  
Civil Defence Academy EMERCOM of Russia,  
E-mail: muhlynina@amchs.ru

**Abstract:** the aim of the work is to conduct a various scientific positions are considered of view on the emergence and development of environmental legislation, and analyzes theoretical and practical problems of the development of legislation at the present time.



**Key words:** environmental law; environmental legislation; constitutional framework; environmental law-making; natural resource law; land law.

Актуальность данной темы заключается в отсутствии комплексного анализа в трудах теоретиков экологического права, истории возникновения и развития экологического законодательства. Экологическое законодательство регулирует возникающие в обществе отношения по использованию природных ресурсов и охране окружающей среды (экологические отношения). Характер данного законодательства в тот или иной исторический период развития общества был специфичен.

В отечественной истории эколого-историческая тематика как самостоятельное междисциплинарное научное направление выделяется в конце 1980-1990-х годов.

Как считает А.Ю. Хворостов, экологическое право сформировалось как самостоятельная отрасль национального законодательства лишь при формировании экологической функции государства, понимаемой как его деятельность, направленная на охрану, воспроизводство и оздоровление окружающей природной среды, рациональное использование природных ресурсов, обеспечение экологической безопасности, охрану и защиту экологических прав человека [1].

Нормы об охране природы и окружающей среды можно найти уже в первых нормативных актах российского государства. Проанализировав труды исследователей можно выделить следующие периоды по развитию и становлению экологического законодательства:

1. Древний и средневековый период - до 1917 года;
2. Советский период - 1917-1990 годы;
3. Современный период - с 1990 года – по настоящее время.

На первом этапе охрана природных ресурсов осуществлялась через призму защиты прав собственности, экономических, военных и налоговых интересов государства. Так, в «Русской правде» (1016 год) предусматривалась охрана общинной собственности, объектом которой был лес, или собственности князя [2].

В «Русской правде» устанавливался штраф за кражу дров, за уничтожение или повреждение борти, то есть дупла, наполненного сотами с медом. Статья 69 «Пространной правды» за покражу бобра предусматривала штраф в 12 гривен, то есть такое же наказание, как и за убийство холопа [3].

В соответствии с Соборным Уложением 1649 года ловля рыбы в чужом пруду или садке, бобров и выдр также рассматривалась как кража имущества [4].

Особое отношение к охране лесных ресурсов проявилось и по военным соображениям. Уже с XIV века был установлен заповедный характер оборонительных лесных засек, служивших средством защиты от набегов татар. Законодательством этого времени строго запрещалась вырубка деревьев в засечной черте, леса охранялись специальными сторожами.

Принятие специальных законодательных актов, регулирующих отношения к уязвимым видам в истории Российского государства, начинается с Петра I, который в 1714 году, учитывая снижение численности, запретил охоту на лося в Санкт-Петербургской губернии. Одним из первых законодательных актов России, направленных на функциональное деление лесов, был Указ Петра I от 30 марта 1701 г., в соответствии с которым была запрещена рубка лесных насаждений в 30 километровой зоне по берегам многих сплавных и судоходных рек Российской империи. Петр I объявлял некоторые леса заповедными, невзирая на их принадлежность (казенные, помещичьи, монастырские). За порубку заповедных лесов виновные подвергались штрафу в 10 рублей, а за «многую заповедных лесов посечку» - смертной казни.

Законодательство Екатерины II не уделяло значительного внимания окружающей среде, поскольку данный вопрос в значительной части был урегулирован предшествующим правом.

Если требования по природопользованию и охране объектов живой природы осуществлялись изначально в рамках института права собственности, то требования по охране воздуха, воды и общественных мест от загрязнения получили развитие в законодательстве, которое позже стало называться санитарным - потребность в данных нормах возникла в России в XVII веке.

Второй этап характеризуется кодификацией природоресурсового законодательства и включает в себя такие акты, как: декрет СНК РСФСР «Об охоте» (1920), положение ВЦИК РСФСР «О недрах земли и разработке их» (1923), Земельный Кодекс КССР (1971), Лесной Кодекс КССР (1979), Закон об охране атмосферного воздуха (1981), Закон об охране и использовании животного мира (1982), данные законы были приняты в соответствии с Основами земельного, водного, лесного и горного законодательства СССР и союзных республик, Законами СССР об охране атмосферного воздуха и об охране и использовании животного мира [5]. Основное внимание данных актов было направлено на упорядочение хозяйственной эксплуатации отдельных природных ресурсов.

В сентябре 1972 года Сессия Верховного Совета СССР установила охрану природы и бережное использование природных ресурсов как одну из самых важных задач государства. 29 декабря 1972 года было принято совместное постановление ЦК КПСС и

Совета Министров «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов». Массовое общественное экологическое движение в конце 1980-х годов сыграло большую роль в становлении и развитии экологического законодательства, создании органов государственного управления в области охраны окружающей природной среды и использования природных ресурсов [6].

Таким образом, природные ресурсы становились общенародной собственностью, а их эксплуатация и охрана регулировались государством. Основным недостатком российского законодательства в советский период, являлось наличие существенных пробелов в нормативно-правовых актах, что требовало новых подходов к правовому регулированию природопользования и охраны окружающей среды.

Третий этап характеризуется новым подходом к развитию экологического законодательства. В 1991 году было создано Министерство по охране окружающей природной среды Российской Федерации (Минприроды, затем Минэкологии). Государственной Думой Российской Федерации в последствие принимались многочисленные законы природоресурсного и природоохранительного характера, направленные на обеспечение: безопасности продукции, жизни, здоровья, имущества, хозяйственных объектов с учетом риска возникновения природных и техногенных чрезвычайных ситуаций.

Основными законодательными актами, которые создают экологическую базу данного периода, являются: Закон РФ «О недрах» (1992), Закон РФ «О животном мире» (1995), Закон РФ «Об особо охраняемых природных территориях» (1995), Водный кодекс РФ, Лесной кодекс РФ, ФЗ РФ «Об охране атмосферного воздуха», Закон РФ «Об охране окружающей среды» (2000), Земельный кодекс РФ (2001).

Гарантом общественных отношений, реализующихся в экологическом законодательстве, является Конституция Российской Федерации, в которой вопросам экологии отводится одно из ведущих мест. Более детально экологические обязанности и права граждан определены в ФЗ «Об охране окружающей среды».

Важным этапом в этот период стало принятием Уголовного кодекса Российской Федерации закрепление в своей структуре отдельной группы норм, связанных с охраной природы, в УК РФ была выделена глава 26 «Экологические преступления», в которую вошли 17 статей, предусматривающих ответственность за преступления, нарушающих общественные отношения в сфере охраны окружающей среды. Данная глава закрепила новые нормы, предусматривающие ответственность за деяния, причиняющие существенный вред природе.

Таким образом, анализ юридической литературы показал, что неоднократные высказывания ученых о целесообразности кодификации экологического законодательства в форме Экологического кодекса, данная идея, в виде создания единого правового акта в области регулирования экологических отношений в форме экологического кодекса, является прогрессивной и представляет новый виток в развитии экологического законодательства.

### Литература

1. История развития экологического законодательства. Справка. «РИА Новости» от 04.06.2013 [Электронный ресурс] URL: <https://ria.ru/eco/20100604/239700725.html> (дата обращения 09.02.2018).
2. Памятники русского права. – М.: Выпуск IV, - С. 232-261.
3. Пространная Правда Русская [Электронный ресурс] URL: [http://www.rpravda.uniyar.ac.ru/book/rusprav\\_long.pdf](http://www.rpravda.uniyar.ac.ru/book/rusprav_long.pdf) (дата обращения 13.02.2018).
4. Тихомиров М.Н., Епифанов П.П. Соборное уложение 1649 года. – М.: Моск. ун-та, 1961. С. 74
5. Хворостов А.Ю. Источники права как нормативная основа Российского экологического законодательства [Электронный ресурс] URL: <http://www.gramota.net/materials/3/2012/8-2/46.html> (дата обращения 25.02.2018).

УДК 349.6

### ПРАВОВЫЕ МЕРЫ ОХРАНЫ АТМОСФЕРНОГО ВОЗДУХА ОТ ЗАГРЯЗНЕНИЯ

**Желобаева Т. В.**,  
студентка 2 курса,  
направления подготовки «Юриспруденция»,  
Академия гражданской защиты МЧС России,  
**Ульянова Т. Б.**,  
кандидат филологических наук,  
доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин,  
Академии гражданской защиты МЧС,  
E-mail: solnze1974@mail.ru

**Аннотация:** статья посвящена правовым мерам защиты атмосферного воздуха от загрязнения в Российской Федерации. В ней подробно рассказывается об этих мерах, что государство предпринимает для защиты атмосферного воздуха, который является важнейшим компонентом нашей жизни и здоровья.

**Ключевые слова:** атмосферный воздух; правовые меры защиты; вредные вещества; нормативы; выбросы.

## LEGAL MEASURES OF ATMOSPHERIC AIR PROTECTION AGAINST POLLUTION

**Zhelobayeva T. V.**,  
student of the 2nd course of training "Jurisprudence",  
Civil Defence Academy EMERCOM of Russia,

**Ulyanova T. B.**,  
Ph.D (Philology Sc.),  
AP of the Department of Civil Law Disciplines,  
Civil Defence Academy EMERCOM of Russia,  
E-mail: solnze1974@mail.ru

**Annotation:** the article is devoted to legal measures to protect atmospheric air from pollution in the Russian Federation. It details about these measures in detail, what the state is doing to protect atmospheric air, which is an essential component of our life and health.

**Key words:** atmospheric air; legal measures of protection; harmful substances; standards; emissions

В соответствии со ст. 1 Закона об охране атмосферного воздуха [2] атмосферный воздух - это жизненно важный компонент окружающей природной среды, находящуюся за пределами помещений. Из данных определений определения видно, что основным признаком атмосферного воздуха является его связь с остальной природой. И это понятно, так как атмосферный воздух, в отличие от воздуха помещений, постоянно взаимодействует со стихийными силами природы.

Целью данной статьи явилось изучение правовых мер охраны атмосферного воздуха в России.

Задачи исследования:

- изучение правовых мер охраны атмосферного воздуха от вредных веществ, выбрасываемых предприятиями и организациями в Российской Федерации

- выявление недостатков правовых мер охраны атмосферного воздуха от вредных веществ, выбрасываемых предприятиями и организациями в Российской Федерации и нахождения путей для их решения

- предложения по улучшению правовых мер охраны атмосферного воздуха от вредных веществ, выбрасываемых предприятиями и организациями в Российской Федерации

Сначала остановимся на правовых мерах защиты атмосферного воздуха от загрязнения, которые используются в Российской Федерации. Нормирование - это установление нормативов и технологических нормативов, то есть правил, в области:

требования по качеству атмосферного воздуха на соответствующих территориях;

требование по ограничению антропогенного воздействия на атмосферный воздух;

допустимое количество выбросов различных загрязняющих веществ в атмосферный воздух;

ограничения для выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух (количество и виды загрязняющих веществ);

Таким образом, мы видим, что нормирование происходит во всех возможных областях, которые только можно затронуть при охране атмосферного воздуха. И почти все эти области проверяются на начальном этапе намеревающейся деятельности.

Далее остановимся на государственной экологической экспертизе. Экологическая экспертиза проводится для проектируемых, строящихся и реконструируемых предприятий, сооружений и других объектов, эксплуатация которых может повлиять на состояние атмосферного воздуха, в соответствии Постановления Правительства РФ от 11 июня 1996 г. № 698 «Об утверждении Положения о порядке проведения государственной экологической экспертизы».

Образуются специальные комиссии государственной экологической экспертизы по каждому конкретному объекту государственной экологической экспертизы, в состав данных комиссий входят штатные сотрудники (специалисты) Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации и его территориальные органы, по инициативе самого Министерства и внештатные эксперты [4].

Экспертная комиссия выполняет следующие задачи по охране атмосферного воздуха:

Соответствует ли намечаемая деятельность требованиям, установленным нормативными правовыми актами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды, если нет, то комиссия принимает срочные меры для устранения нарушений и наказания нарушителей.

Выявляет масштабы воздействия, которые прогнозируются специальными органами власти и любыми частными аналитическими организациями, на окружающую природную среду в результате осуществления намечаемой деятельности.

Устанавливает экологическую обоснованность о допустимости реализации намечаемой деятельности, для всех кто хоть как-то воздействие на окружающую среду, в том числе и на атмосферный воздух.

Определяет допустимость предусмотренных мер по обеспечению экологической безопасности и сохранению природного потенциала, данные меры должны оказывать положительный эффект для восстановления атмосферного воздуха, но также не должны наносить вред другим объектам природы и нам людям.

Данная экспертиза не должна превышать больше 4-х месяцев. Такая полная и тщательная экспертиза позволяет, на первоначально этапе намечаемой деятельности предотвратить возможный ущерб или хотя бы уменьшить его, если риск будет обоснован более важными и стратегически важными целями и задачами данной деятельности.

Данные комиссии помогают останавливать те предприятия и организации, которые не заботятся о природе, в том числе об атмосферном воздухе. Также эти комиссии, так как создаются государственными органами, как из профильных специалистов, так и из внештатных экспертов, то это позволяет более адекватно оценивать наносимы вред не только атмосферному воздуху, но и другим областям жизнедеятельности человека.

Проанализируем взимание налогов, которое происходит за выбросы загрязняющих веществ, и взимание штрафов за сверхнормативное загрязнение, в соответствие с:

Постановлением Правительства РФ от 03.03.2017 № 255 «Об исчислении и взимании платы за негативное воздействие на окружающую среду»;

Постановлением Правительства РФ от 13.09.2016 № 913 (ред. от 09.12.2017) «О ставках платы за негативное воздействие на окружающую среду и дополнительных коэффициентах».

За нарушение данного вида мероприятий, предусмотрена административная ответственность в соответствии со статьей 8.21 Кодекса РФ об административных правонарушениях в виде административного штрафа:

для граждан в размере от одной тысячи пятисот до двух тысяч рублей;

для должностных лиц – от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей;

для лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, – от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей;

для юридических лиц - от восьмидесяти тысяч до ста тысяч рублей [3].

Считаем, что стоит увеличить размеры административных штрафов, так как сейчас всем вышеуказанным объектам легче заплатить данный штраф, чем тратить больше денег для установления очистных сооружений на своих предприятиях, чтобы защитить атмосферный воздух в соответствии с требованиями нормативно-правовых актов Российской Федерации и нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации по охране атмосферного воздуха.

Хотя такие штрафы и другие наказания помогают отлеживать постоянных нарушителей в данной области и оказывать и другие меры воздействия для предотвращения загрязнения атмосферного воздуха.

Система мониторинга выполняет следующие задачи контроля, получения, информирования и оценивания информации об охране атмосферного воздуха, а именно в областях:

стандартов качества атмосферного воздуха (государственных и международных);

объективных исходных данных для разработок природоохранных мероприятий, градостроительного планирования и планирования транспортных систем в соответствующих областях;

качества атмосферного воздуха (при его ухудшении происходит развертывание систем предупреждения о резком повышении уровня загрязнения атмосферного воздуха);

воздействие загрязненного атмосферного воздуха на здоровье человека и других живых организмов;

эффективность используемых природоохранных мероприятий на каждой конкретной территории [6].

Система мониторинга является очень сложным процессом, так как работает с большим объемом информации и не всегда вся информация, которая поступает в центры мониторинга, достоверна или показывает бедствие в реальном объеме без прикрас, и поэтому создается с каждым годом все больше новых технологий для получения более полной и достоверной информации о состоянии атмосферного воздуха.

Постоянное наблюдение помогает грамотно распределять средства для улучшения атмосферного воздуха в тех регионах, где более критическая ситуация и выявлять нарушителей требований об охране атмосферного воздуха.

Важнейшее значение играет государственный учет вредных воздействий на атмосферный воздух и их источников.

В соответствии со ст. 69 Федерального закона «Об охране окружающей среды» государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую



среду, является одним наиважнейшим мероприятием государственного экологического контроля [5].

Цель учета – это государственное регулирование природоохранной деятельности, а также регулирование текущего и перспективного планирования мероприятий по снижению негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, в том числе и на атмосферный воздух.

Данный учет, как и другие меры, помогают выявлять организации и предприятия которые систематически нарушают требования по охране атмосферного воздуха и загрязняют его. Учет предоставляет еще одну отличную возможность по контролю над предприятиями и организациями, которые наносят наибольший вред атмосферному воздуху.

Государственный контроль в области охраны атмосферного воздуха осуществляют должностные лица Минприроды Российской Федерации, должностные лица Министерства здравоохранения, должностные лица Министерства внутренних дел и их территориальные органы в пределах своих полномочий государственный контроль в области охраны атмосферного воздуха.

Производится также не только контроль над охраной атмосферного воздуха, но и стимулирование предприятий на применение экологически безопасных видов топлива и других энергоносителей, с помощью введения определенных положительных санкций, в виде льгот в налоговой системе для этих предприятий [2].

Атмосферный воздух защищает нас и поэтому мы должны защищать его. Если этого не делать самый маленький вред, который нам будет обеспечен это беззащитность от вредных излучений солнца, что конечно уничтожит все живое на Земле. И я рада, что не выявила крупных недостатков в правовых мерах защиты атмосферного воздуха. Но этих будет не достаточно, если не уделять внимание воспитанию молодого поколения, чтобы в будущем наша страна стала и намного лучше.

Так же, что бы улучшить меры по защите атмосферного воздуха, надо опираться не только на опыт наших предков, но и на международный опыт в данном вопросе.

## **Литература**

1. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 27.12.2009) «Об охране окружающей среды» [Электронный ресурс]. URL: [http:// www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) (дата обращения: 19.02.2018).

2. Федеральный закон от 04.05.1999 № 96-ФЗ (ред. от 27.12.2009) «Об охране атмосферного воздуха» [Электронный ресурс]. URL: [http:// www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) (дата обращения: 22.02.2018).
3. Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ (ред. от 30.12.2008) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения». [Электронный ресурс]. URL: [http:// www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) (дата обращения: 12.05.2018).
4. Постановление Правительства РФ от 11 июня 1996 г. № 698 «Об утверждении Положения о порядке проведения государственной экологической экспертизы». [Электронный ресурс]. URL: [http:// www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) (дата обращения: 12.04.2018).
5. Положение о государственном надзоре в области охраны атмосферного воздуха, утвержденное постановлением Правительства РФ от 5 июня 2013 г. № 476 [Электронный ресурс]. URL: [http:// www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) (дата обращения: 23.02.2018).
6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: [http:// www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) (дата обращения: 24.02.2018).

УДК 349.6

## **ПРИЧИНЫ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ И СОСТОЯНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПРЕСТУПНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Тиунова Д. О.,**  
студентка 3 курса факультета СПО,  
Московский финансово-юридический университет (МФЮА),  
E-mail: [dashatunova@mail.ru](mailto:dashatunova@mail.ru)

**Аннотация:** в статье автор раскрывает причины экологических преступлений. Актуальность темы исследования обуславливается, прежде всего, тем, что 2017 год был объявлен в России - годом экологии. В ходе обобщения статистических данных о количестве зарегистрированных преступлений против окружающей среды автор отмечает их значительный рост в последние годы. В качестве главных причин экологических преступлений называются стремление незаконного получения материальной выгоды и обогащения, а также халатное отношение к окружающей среде и природным ресурсам. В качестве мер предупреждения экологической преступности отмечается необходимость

воспитания у населения любви и уважения к природе и улучшение общего социально-экономического положения в стране, жесткий контроль на государственном уровне.

**Ключевые слова:** экологические преступления; причины преступлений; загрязнение окружающей среды; экология; браконьерство.

## **CAUSES OF ENVIRONMENTAL CRIME AND ENVIRONMENTAL CRIME IN RUSSIA**

**Tiunova O. D.,**  
3-year student Faculty of SPO,  
Moscow Financial and Law University (MFUA),  
E-mail: dashatuynova@mail.ru

**Summary:** in the article the author reveals the causes of environmental crimes. The relevance of the research topic is conditioned, first of all, by the fact that the year 2017 was declared in Russia - the year of ecology. In the course of summarizing statistical data on the number of registered crimes against the environment, the author notes their significant growth in recent years. The main causes of environmental crimes are the desire to illegally obtain material benefits and enrichment (for intentional crimes), as well as negligent attitude to the environment and natural resources (for careless crimes). As measures to prevent environmental crime, the need to educate people about love and respect for nature, the investing of significant funds in the construction of purification plants, processing plants, reducing the emission of harmful substances into the atmosphere, as well as improving the overall socio-economic situation in the country, strict control at the state level.

**Key words:** environmental crimes; causes of crime; pollution of environment; ecology; poaching.

Экологические преступления – один из видов преступлений, предусмотренных в Главе 26 УК РФ. Эти преступления связаны с природой и ее ресурсами. Экологическое преступление – это предусмотренное законом общественно опасное деяние посягающие на общественные отношения по сохранению окружающей природной среды, рациональное использование природных ресурсов, экологический порядок и экологическую безопасность населения и природной среды.

Цель данной статьи состоит в определении наиболее значимых причин экологических преступлений в современном обществе.

В настоящее время тема выявления причин экологических преступлений весьма актуальна. Это обуславливается, прежде всего, тем, что 2017 год был объявлен в Российской Федерации – годом экологии.

Для всех экологических преступлений характерен один общий объект посягательства - это природные ресурсы. Нельзя не согласиться с мнением кандидата юридических наук Петрухиной О.А., которая определяет объект экологических преступлений как природные богатства. Неправомерное использование природных ресурсов является составляющей объекта экологического преступления. Отсюда можно сделать вывод, что умышленные экологические преступления совершаются в основном ради прибыли и собственной выгоды. Физические лица действуют поодиночке или группами, а их преступления, связанные с контрабандой, незаконной добычей водных биологических ресурсов, вырубкой лесных насаждений, ведут к уничтожению редких видов деревьев и растений. Многие коллекционеры, собирающие различные виды животных, зачастую хотят пополнить свою коллекцию редкими видами, занесенными в Красную книгу, под охрану государства. Таким образом, действия совершаются с целью наживы или из-за эгоистических побуждений [1, с.189].

Юридические лица в большинстве случаев совершают преступления, направленные на загрязнение окружающей среды. Как правило, это связано с различными видами производства, при котором выделяются опасные отходы. Многие недобросовестные организации ради экономии денежных средств утилизируют отходы более дешевым и незаконным способом, отчего часто страдает экологическая система. Аспирант кафедры уголовного права Боковня А.Ю. в своей статье заключила, что в результате загрязнения основных объектов окружающей среды идет сокращение населения, увеличивается риск опасных заболеваний и уменьшается продолжительность жизни людей. Поэтому отдельно хочется отметить выброс мусора юридическими и физическими лицами, что ведет к стихийным свалкам и загрязнению окружающей среды. Горение мусора ведет к «парниковому эффекту», выделению диоксида азота и углекислого газа в атмосферу, а также различным хроническим заболеваниям людей, таким как астма и онкология [2, с.111].

Также преступления против экологии могут совершаться по неосторожности. Неумышленные преступления в экологической среде, в основном, связаны с уничтожением или повреждением лесных насаждений, порчей земли и загрязнением вод. Такие преступления, как правило, совершаются физическими лицами либо из-за эгоистических побуждений, либо из-за халатного отношения к окружающей среде. Санкция, предусмотренная за такого рода преступления, штраф либо обязательные

работы, но если по каким-либо причинам преступление повлекло смерть человека, то наказание может ужесточиться до лишения свободы. Но что, если за неумышленным преступлением скрывается хорошо запланированное убийство? Так старший преподаватель кафедры уголовного права и процесса Артамонова М.А. подняла вопрос о форме вины при причинении вреда человеку в результате экологического преступления. Она утверждает, что УК РФ не предусматривает умышленную угрозу жизни человеку при экологических преступлениях. Мы можем с ней согласиться, так как устроить лесной пожар с целью убийства, под видом несчастного случая, зачастую не является проблемой в глухих и засушливых районах страны [3, с. 48].

Статистика экологических преступлений в России



Как видим, за последнее 17-18 лет количество преступлений возросло. Остаётся вопрос, с чем это связано? Посмотрим более подробную статистику.

В Сибирском федеральном округе зарегистрировано наибольшее количество преступлений за последние годы. Это связано с тем, что этот округ богат природными ресурсами. Преподаватель кафедры уголовного права и криминологии Забавко Р.А. отмечает, что в сибирском федеральном округе преступлений, связанных с загрязнением окружающей среды регистрируется значительно меньше, чем в других округах. Таким образом, мы можем сказать, что преступления в этом округе в основном связаны с незаконной добычей природных ресурсов. Территория данного округа составляет 30% от всей территории РФ, конечно, каждое дерево и водоем под охрану поставить нельзя и на этом наживаются браконьеры и контрабандисты природными ресурсами [4, С.135].

Число экологических преступлений, единица, значение показателя за год																
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Центральный федеральный округ	2092	2093	3069	3340	3922	3893	4066	4166	5234	5121	4201	2654	2359	1895	2295	2178
Северо-Западный федеральный округ	2496	2559	2853	3112	3121	2755	3177	3926	3868	4013	3388	2564	2180	2225	2285	1833
Южный федеральный округ	3954	5140	5988	7003	8121	8348	10050	9399	9616	11703	8302	4834	3963	3321	2898	2702
Северо-Кавказский федеральный округ											612	634	704	495	483	424
Приволжский федеральный округ	1816	2174	2933	2946	3929	4934	6435	6392	7403	7298	5758	3631	3648	3303	3258	3196
Уральский федеральный округ	580	692	954	1582	2571	2637	3820	2849	4281	3684	3745	2826	2847	1966	1942	2022
Сибирский федеральный округ	2125	2530	3160	4975	5316	6504	8286	8619	8850	9081	8633	8136	8224	7718	8458	8553
Дальневосточный федеральный округ	1031	1325	1418	1935	1950	2459	3421	3295	3406	3549	3060	2673	2602	2771	2747	2613
Крымский															40	118

Южный федеральный округ в течение 10 лет занимал лидирующую позицию по количеству экологических преступлений, но в 2011 году их количество существенно сократилось. Это связано с тем, что была утверждена и приведена в действие стратегия социально-экономического развития Южного федерального округа на период до 2020 года согласно распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 сентября 2011 г. № 1538-р. Кандидат юридических наук Джунусова Д. Н. в своей монографии отмечает динамику и структуру экологической преступности. Она выделяет, что водные ресурсы играют большую роль не только в экономике РФ, но и в занятости населения. Так водные акватории Астраханской области Южного федерального округа составляют 40% от всей территории и экологические преступления в большинстве случаев связаны с водными ресурсами [5, 6, с. 5-6].

Как видим в Московской области также возрастал уровень преступлений, но благодаря выработке Стратегии социально-экономического развития ЦФО на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 сентября 2011 г. № 1540-р, количество преступлений существенно сократилась. Так в своем исследовании Студент МГУ Веселкина А.К. поднимает проблему нарушения права на благоприятную окружающую среду. Загрязнение происходит за счет большего выброса опасных веществ в атмосферу из-за мусоросжигающих заводов, которых с каждым годом становится все больше. Данная проблема очень актуальна в больших городах, очень много мусора и образований свалок, Москва страдает больше всего, так как является самым крупным городом. Недобросовестные органы власти местного самоуправления для экономии денежных средств, образуют незаконные свалки и утилизируют отходы дешевым способом [7, 8, с.27].

Таким образом, можно сделать вывод, что причиной экологических преступлений являются незаконное получение денежных средств и природных ресурсов, халатное отношение к окружающей среде и природным ресурсам, и в очень редких случаях покушение на жизнь и имущество.

В рамках борьбы за мировую экологию, в августе 2017 Генеральный прокурор РФ Юрий Чайка в столице Бразилии на встрече руководителей прокурорских служб государств БРИКС и компетентных органов государств МЕРКОСУР (стран Южной Америки-РГ) по вопросам борьбы с экологическими преступлениями. Заявил о снижении экологической преступности в два раза с 2009 по 2016 годы. В основном сократились преступления связанные с незаконной рубкой, уничтожения или повреждения лесных массивов. Юрий Чайка отметил, что экологические проблемы не могут быть задачей только одной страны, так как загрязнение водной и воздушной среды, а также уменьшение площади лесов приобрели транснациональный характер.

Таким образом, по инициативе Генпрокурора РФ в Бразилии была подписана совместная декларация руководителей органов прокуратуры стран БРИКС и МЕРКОСУР в отношении нарушений природоохранного законодательства. В декларации указана необходимость осуществления незамедлительных мер по охране окружающей среды. Мы считаем, что в будущем, возможно даже ближайшем, данное международное соглашение станет основным скачком по предупреждению экологических преступлений, как в нашей стране, так и в странах подписавшие декларацию [9].

К сожалению, в конце 2017 года официальный представитель МВД РФ Ирина Волк сообщила о том, что количество экологических преступлений возросло на 3,6 % по сравнению с 2016 годом. На что до этого Генпрокурор РФ Юрий Чайка сообщал о том,

что с 2009 по 2016 года количество экологических преступлений сократилось в два раза. С чем же связано повышение экологических преступлений в 2017 году? [10].

Данный вопрос хорошо отвечает журналист Юрий Вдовин в своей статье об итогах Года экологии. Так как 2017 год признан годом экологии, то в связи с этим вводились изменения в законодательство РФ, связанные с вопросами экологии, это были изменения в УК РФ, КоАП РФ, а так же в Лесной, Воздушный и Водный кодексы РФ. В результате, изменения государственной Думой Лесного кодекса РФ, в России осуществлялась бесконтрольная, незаконная вырубка лесных массивов в гигантских масштабах. В основном страдали регионы Дальнего Востока и северо-запада страны, а на границе с Китаем активно идет контрабанда той самой древесины, преимущественно водным путем, так как почти 3,5 километра нас объединяет речная граница [11].

Так же в год экологии были проведены различные массовые мероприятия, связанные с пропагандой защиты окружающей среды. Для студентов и школьников проводились тематические мероприятия. Ведь молодому поколению необходимо донести всю важность сохранения целостности нашей планеты.

В Российский год экологии было уничтожено большое количество незаконных свалок, проведены проверки на различных крупных предприятиях на предмет незаконной утилизации отходов.

Только по масштабной проверке Генпрокуратуры на Байкале было возбуждено более 30 уголовных дел; 25 уголовных дел связанных с нарушением правил обращения с отходами; три связанных с порчей земли и два связанных с незаконным предпринимательством по факту эксплуатации полигонов отходов без лицензии. Благодаря таким масштабным проверкам вырос процент показателей преступности в сфере экологических преступлений с 2016 года [12].

Исходя, из выше сказанного можно сделать вывод, что статистическое повышение уровня экологической преступности на 3,6% связано с тем, что в Год экологии было выявленное множество административных правонарушений, а так же было возбуждено большое количество уголовных дел по всей стране. Таким образом, снизилась латентная преступность, то есть не зарегистрированная преступность. Поэтому можно сделать вывод, что общий уровень экологической преступности (зарегистрированной и незарегистрированной) не повышался.

Для того чтобы уменьшить количество экологических преступлений необходимо привить молодому поколению уважение к природе и ее ресурсам, научить ценить то, что имеем. Проводить различные акции и мероприятия, связанные с пропагандой любви к природе, строить очистные сооружения, мусороперерабатывающие заводы, стараться



снизить выброс вредных веществ в атмосферу, улучшить социально-экономическое положение в стране. Все, что связано с экологией взять под пристальный контроль государства.

Природные ресурсы не бесконечны и когда-нибудь иссякнут. У нас одна планета и мы должны ею дорожить. Ведь только от нас зависит, будут ли жить на земле наши потомки. Многие люди забывают, что мы тоже часть природы, нанося непоправимый вред экологической системе. Но, нанося вред природе – мы вредим себе. Стихийные бедствия - это результат наших поступков.

## Литература

1. Петрухина О.А. Объект экологических преступлений // Известия тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2013. - № 2-3. С. 44
2. Боковня А.Ю. Понятие и система преступлений, связанных с загрязнением объектов окружающей среды по УК РФ // Вестник экономики, права и социологии. 2014. - № 2. С. 74
3. Артамонова М.А. О некоторых проблемах разграничения экологических преступлений и проступков // Вестник самарской гуманитарной академии. Серия: право. 2009. - №1. - С. 48.
4. Забавко Р.А. Криминологическая характеристика загрязнения окружающей среды (по материалам сибирского федерального округа) // Ленинградский юридический журнал. - 2009. - № 3. С. 10
5. Стратегия социально-экономического развития Южного федерального округа на период до 2020 года // Министерство экономического развития. - 2011. С. 14
6. Джунусова Д.Н. Экологическая преступность и ответственность за экологические преступления // Научная электронная библиотека. Монографии, изданные в издательстве Российской Академии Естествознания. 2012. С. 47
7. Стратегия социально-экономического развития Центрального федерального округа на период до 2020 года // Министерство экономического развития. 2011. С. 52
8. Веселкина А.К. Экологические правонарушения в центральном федеральном округе РФ // материалы практической части всероссийского студенческого конкурса «эко-юрист 2015». С. 8
9. Сайт Генеральной Прокуратуры Российской Федерации. . [Электронный ресурс]/URL: <http://www.genproc.gov.ru/smi/news/archive/news-1238208> (дата обращения:

03.02.2018).

10. Сайт МВД РФ. [Электронный ресурс] / URL: <https://мвд.рф/news/item/11830282> (дата обращения: 03.02.2018).

11. Вдовин Ю.И. Год экологии заканчивается ростом количества и масштабов экологических проблем. [Электронный ресурс] / URL: <http://bellona.ru/2017/12/29/yurij-vdovin-god-ekologii-zakanchivaetsya-rostom-kolichestva-i-masshtabov-ekologicheskikh-problem> (дата обращения: 03.02.2018)

12. Сайт Информационное Агентство России ТАСС. [Электронный ресурс] / URL: <http://tass.ru/proisshestviya/4693230> (дата обращения: 04.02.2018)

**ЧАСТЬ 2**  
**ПУТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**  
**НАСЕЛЕНИЯ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ**

УДК 574

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ**  
**ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ОБЪЕКТОВ ТОПЛИВНО-**  
**ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО КОМПЛЕКСА В УСЛОВИЯХ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ**  
**СИТУАЦИЙ**

**Шпаковский Ю. Г.,**

доктор юридических наук,  
профессор кафедры экологического и природоресурсного права,  
Московский государственный юридический  
университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА),  
E-mail: yurii-rags@yandex.ru

**Аннотация:** в данной статье рассматривается устойчивое и безопасное функционирование, защита интересов личности, общества и государства в сфере ТЭК

**Ключевые слова:** ТЭК; проблема; экологическая безопасность; чрезвычайная ситуация; природные бедствия.

**LEGAL AND LEGAL PROBLEMS OF SECURITY**  
**ENVIRONMENTAL SAFETY OF OBJECTS OF THE FUEL AND ENERGY**  
**COMPLEX IN THE CONDITIONS OF EMERGENCY SITUATIONS**

**Shpakovsky Yu. G.,**

Doctor of Juridical science,  
Professor Department of Environmental  
and Natural Resources Law,  
Kutafin Moscow State Law University (MSAL University),  
E-mail: yurii-rags@yandex.ru

**Annotation:** In this article, we consider sustainable and safe functioning, protection of the interests of the individual, society and the state in the sphere of the fuel and energy complex

**Key words:** TEC; problem; environmental safety; emergency situations; natural disasters.

Рассматриваемая сегодня проблема приобрела особое значение в XX веке. При этом анализ тенденций в области безопасности общества и прогноз на XXI век показывают, что опасности и угрозы приобретают все более комплексный взаимоувязанный характер. Многие угрозы порою влекут за собой целую цепочку других опасностей. Военные действия приносят чрезвычайные ситуации в техногенной, социальной, экологической и иных сферах. Техногенные катастрофы индуцируют природные катаклизмы, и, наоборот, природные бедствия пагубно влияют на техногенную безопасность. Как никогда ранее для общества и государства возросла реальная угроза терроризма в самых изощренных формах его проявления.

В то же время террористический акт в аэропорту «Домодедово» и московском метрополитене, опять же авария в московском метрополитене, катастрофическое наводнение в Краснодарском крае (Крымск) и многие другие показали, что система обеспечения безопасности ключевых объектов жизнеобеспечения государства еще далека от совершенства.

В этой связи важным является выработка концептуальных взглядов на правовое регулирование противодействию различным угрозам критически важным объектам в важнейших сферах жизнеобеспечения государства.

Сама проблема защиты критически важных объектов экономики не нова.

Активно эта проблема стала предметом исследования еще в начале 80-х годов. Это было связано с вопросами обороны, в связи с появлением на вооружении вероятного противника высокоточных систем поражения, использующих неядерные боеприпасы. Прежде всего, крылатых ракет со значительным радиусом действия. Как следствие – возможность нанесения ударов объектам экономики СССР без применения ядерного оружия, именно путем вывода из строя критически важных объектов и элементов этих объектов.

При этом, в период до конца 80-х годов прошлого столетия в нашей стране были выполнены масштабные научные и организационно-технические разработки в области повышения устойчивости функционирования отраслей и объектов экономики в военное время. На сегодняшний день эти разработки могли бы стать подспорьем для формирования комплексной системы обеспечения энергетической безопасности страны, в том числе и в условиях террористических угроз.

Для Российской Федерации ТЭК имеет особое значение, что дает все основания включить вопросы энергетической безопасности в ранг наиболее приоритетных. В современных условиях для страны, зависящей от энергетического фактора, энергетическая безопасность объективно становится одной из важнейших составляющих национальной безопасности.

Следует заметить, что для экономики любого современного государства характерна высокая зависимость от деятельности ТЭК. И, чем экономически развитее государство, тем больше оно зависит от деятельности и надежности функционирования объектов ТЭК.

Сложность современных технологических цепочек, их взаимозависимость можно проследить на крупнейших энергетических авариях.

Мы отлично знаем, что в небольших городах, сельских районах нашей страны к проблемам отключения электричество привыкли, особенно в летний период: из-за гроз, ураганов происходят обрывы ЛЭП. В зимний период это становится серьезным чрезвычайным происшествием. Но для крупных городов и мегаполисов энергетические аварии - крупная чрезвычайная ситуация.

Причем, наибольшую опасность представляют системные аварии, характеризующиеся выходом из строя объектов критически важных объектов энергетики с серьезными последствиями для населения и объектов экономики. Это – блэкауты, причём опять-таки следует заметить, что за последние десятилетия в энергосистемах мира произошло более четырех десятков крупных системных аварий.

Причины этих ЧС разные, но остается фактом, что инициирование системных аварий вследствие незаконных вмешательств в деятельность объектов ТЭК является вполне возможной реальией сегодняшнего дня. Здесь мы сталкиваемся с проблемой технологического терроризма.

Технологический (техногенный, промышленный) терроризм является одним из самых наукоёмких видов преступлений. Это известный факт, но в Интернете и на прилавках магазинов обеспечен свободный доступ к методическим пособиям, практическим рекомендациям по организации различных противоправных деяний, а также техническим средствам для организации таких деяний. Стали почти нормой анонимные угрозы о заложенных бомбах в местах массового скопления людей, таких как магазины, учебные заведения, вокзалы и т.д.

С точки зрения технологического терроризма, объекты ТЭК являются наиболее важными, т.к. особенности последствий террористических актов на этих объектах состоят в массовом характере поражающего воздействия (в отношении большого числа людей, на значительных территориях), а также возможности наступления многоплановых

разрушительных и дестабилизирующих последствий как регионального, так и глобального характера.

В этой связи важно, что Стратегия национальной безопасности России основным содержанием энергетической безопасности определяет устойчивое обеспечение спроса достаточным количеством энергоносителей стандартного качества, эффективное использование энергоресурсов путем повышения конкурентоспособности отечественных производителей, предотвращение возможного дефицита топливно-энергетических ресурсов, создание стратегических запасов топлива, резервных мощностей и комплектующего оборудования, обеспечение стабильности функционирования систем энерго- и теплоснабжения.

Значительным событием стало принятие Федерального закона от 21 июля 2011 г. № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса», который установил организационные и правовые основы в сфере обеспечения безопасности объектов ТЭК в Российской Федерации, за исключением объектов атомной энергетики, в целях предотвращения актов незаконного вмешательства, определил полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в указанной сфере.

Основной целью закона является создание организационных основ устойчивого и безопасного функционирования объектов ТЭК, защита интересов личности, общества и государства в топливно-энергетической сфере исключительно от актов незаконного вмешательства.

Концепция, идеология, построение закона полностью направлена на предотвращение аварий, терактов и иных внешних воздействий на объектах ТЭК. В законе сформулировано, что «безопасность объектов ТЭК – состояние защищенности объектов ТЭК от актов незаконного вмешательства». Но это значительно сужает сферу правового регулирования вопросов безопасности ТЭК, прежде всего в условиях различных чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Кроме того, данный закон не регулирует вопросы безопасности АЭС.

Закон дает перечень объектов ТЭК – объекты электроэнергетики, нефтедобывающей, нефтеперерабатывающей, нефтехимической, газовой, угольной, сланцевой и торфяной промышленности, а также объекты нефтепродуктообеспечения, теплоснабжения и газоснабжения.

Кроме того, в законе даны относительно новые (для энергетики) определения, такие как: «акт незаконного вмешательства», «антитеррористическая защищенность

объекта ТЭК», «критически важные объекты ТЭК», «потенциально опасные объекты (участки) ТЭК» и др.

Обозначив в качестве целей обеспечения безопасности объектов ТЭК - устойчивое и безопасное функционирование, защиту интересов личности, общества и государства в сфере ТЭК от актов незаконного вмешательства, законодатель определил основные задачи обеспечения безопасности объектов ТЭК, но они выглядят как-то бессистемно.

По нашему мнению, обеспечение безопасности критических объектов такого важного комплекса, как ТЭК должно включать четыре блока задач:

во-первых, формирование правовых и экономических механизмов обеспечения безопасности критически важных объектов ТЭК;

во-вторых, разработка системы организационных, технических и иных мероприятий по защите критически важных объектов ТЭК, в том числе от актов незаконного вмешательства;

в-третьих, формирование системы оперативного реагирования на возникающие экстремальные ситуации, в том числе вызванные актами незаконного вмешательства;

в-четвертых, создание условий для быстрого восстановления объекта после акта незаконного вмешательства или иной чрезвычайной ситуации.

Важным моментом Федерального закона «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» является установление единых правил, направленных на защиту таких объектов и прилегающих территорий от возможных актов незаконного вмешательства, включая террористические угрозы.

По замыслу законодателя перечень конкретных объектов будет утверждаться на уровне региона, а затем включаться в федеральный реестр объектов ТЭК. Требования, необходимые для обеспечения безопасности каждого объекта, будут определяться, исходя из его категории опасности. Таких категорий установлено три: высокая, средняя и низкая. Каждый объект ТЭК получит «паспорт безопасности», в котором будет отражаться его характеристика, категория, возможные последствия в случае осуществления акта незаконного вмешательства, информация о состоянии систем его инженерно-технической и физической защиты, а также пожарной безопасности.

Риторическим остался вопрос, а как быть с защитой этой информации, особенно в тех местах, где она будет сконцентрирована. Не получится ли это инструкцией для различных злоумышленников и террористических организаций. Это вопрос поднимался еще в 15 лет назад.

Кроме того, владельцы объектов ТЭК высокой категории опасности должны страховать ответственность за причинение вреда здоровью или имуществу третьих лиц в

результате совершенного теракта или диверсии на объекте. Но это уже для снятия нагрузки с федерального и региональных бюджетов при ликвидации ЧС в рамках Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте».

После аварии на Саяно-Шушенской ГЭС стало абсолютно очевидно, что минимальный размер страховых сумм, установленный Федеральным законом «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», абсолютно не адекватен размеру вреда, который может быть причинен жизни, здоровью и имуществу потерпевших в результате аварии на опасном объекте и нужен был новый закон.

В этом случае принятая система обязательного страхования гражданской ответственности владельцев потенциально опасных объектов ТЭК за причинение вреда третьим лицам должна позволить, во-первых, гарантировать возмещение вреда пострадавшим, а во-вторых, создать условия для контроля над состоянием и условиями эксплуатации опасных объектов. Это повышает уровень финансового контроля над состоянием страхуемых объектов (а значит, способствует их безопасной эксплуатации, минимизации случаев аварий) и обеспечивает возмещение нанесенного вреда в случае, если авария все-таки произойдет [1].

Например, во многих развитых странах страховые компании имеют достаточно серьезные структуры и контролируют состояние объектов страхования.

Хотя в настоящее время вопросы защиты и безопасности критически важных объектов ТЭК регламентируются значительным количеством нормативных правовых актов, проблема обеспечения безопасности критически важных объектов ТЭК решается бессистемно.

Она может рассматриваться, как минимум, в двух плоскостях.

**Первое.** Это обеспечение безопасности объектов ТЭК как возможных целей террористических атак.

И здесь положения Федерального закона «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» не в полной мере соответствуют Федеральному закону «О противодействии терроризму» и Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации, которые определяют основные принципы государственной политики в области противодействия терроризму в Российской Федерации, цель, задачи и направления дальнейшего развития общегосударственной системы противодействия терроризму в Российской Федерации.



Система обеспечения безопасности объектов энергетики должна органически вписываться в общегосударственную систему противодействия терроризму, которая призвана обеспечить проведение единой государственной политики в области противодействия терроризму, и направлена на защиту основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечение национальной безопасности Российской Федерации.

При этом общую координацию деятельности по противодействию терроризму на объектах ТЭК должен обеспечивать Национальный антитеррористический комитет, Федеральный оперативный штаб, антитеррористические комиссии и оперативные штабы в субъектах Российской Федерации. Именно в рамках такой организации возможно реализовать основные задачи противодействия угрозам терроризма в отношении объектов ТЭК: выявление и устранение причин и условий, способствующих возникновению угроз терроризма для объектов ТЭК; выявление, предупреждение и пресечение действий лиц и организаций, направленных на подготовку и совершение террористических актов; поддержание в состоянии постоянной готовности к эффективному использованию сил и средств, предназначенных для выявления, предупреждения, пресечения террористической деятельности, минимизации и ликвидации последствий проявлений терроризма в ТЭК; оперативное реагирование на возникающие террористические акты в отношении объектов ТЭК; обеспечение безопасности граждан и антитеррористической защищенности потенциальных объектов ТЭК [2].

**Второе.** Обеспечение безопасности и защиты критически важных объектов энергетики следует рассматривать комплексно, от угроз техногенного, природного и иного характера. Вполне логично, что при крупных чрезвычайных ситуациях таких, как авария на Саяно-Шушенской ГЭС, в первые часы после аварии невозможно точно определить, что стало источником катастрофы: технологические неисправности, ошибка оператора или незаконное вмешательство, в том числе и террористический акт. Важным в это время является реализации комплекса мер по спасение пострадавших, локализация аварии и ликвидация ее последствий.

Нельзя все предугадать. Как правило, крупные техногенные ЧС, даже максимальные гипотетические аварии невозможно спрогнозировать. Например, в 1984 году прогноз последствий разрушения энергоблоков Чернобыльской АЭС обычным оружием рассчитали специалисты Курчатовского НИИ. Но реально они значительно отличались от последствий аварии 1986 года, прогноз был сильно занижен [3].

Анализ хода работ по ликвидации последствий крупных аварии, например аварии на Саяно-Шушенской ГЭС, ликвидации последствий наводнения на Дальнем Востоке,

показал, что организация управления ликвидацией чрезвычайной ситуацией носит в основном интуитивный, ситуационный или фрагментарный характер.

Это в равной степени относится и к деятельности «функциональной подсистемы РСЧС предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в организациях (на объектах) ТЭК», созданной в соответствии с Положением о РСЧС в Минэнерго России.

На сегодняшний день проработка различных аспектов предупреждения и ликвидации последствий техногенных аварий и актов незаконного вмешательства рассредоточена по отдельным, самостоятельным направлениям деятельности. При этом в силу информационного и функционального обособления, она не представляет собой единой системы, носит фрагментарный характер [4].

Основы государственной политики в области обеспечения безопасности населения Российской Федерации и защищенности критически важных и потенциально опасных объектов от угроз техногенного, природного характера и террористических актов (утверждены Президентом Российской Федерации 28.09.2006 № Пр-1649);

Федеральные законы "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», «Об аварийно-спасательных формированиях и статусе спасателей», «О пожарной безопасности», «О гражданской обороне» и др. [5].

Распоряжение Правительства РФ от 27.08.2005 № 1314-р «Об одобрении Концепции федеральной системы мониторинга критически важных объектов и (или) потенциально опасных объектов инфраструктуры Российской Федерации и опасных грузов» [6].

Таким образом, назрела объективная необходимость формирования общегосударственной системы комплексной безопасности критически важных объектов ТЭК, что может быть выражено в форме определенной государственной программы со следующими основными целями:

создание общефедеральной системы прогнозирования и моделирования кризисных ситуаций различного характера (в том числе путей их преодоления). Есть планы предупреждения и ликвидации ЧС на всех уровнях, но этого явно недостаточно. Как положительный пример, Ситуационно-аналитический центр Минэнерго России.

выявление и устранение причин и условий, способствующих возникновению таких кризисных ситуаций;

формирование федерального и региональных механизмов своевременного реагирования на кризисные ситуации на всех стадиях. Они есть в рамках РСЧСЧ, но

иногда дается сбой. Например, при ЧС в Крымске потребовалось вмешательство главы государства.

создание страховых фондов технической документации для восстановления объектов. Они в настоящее время создаются, финансирование явно недостаточное.

При этом выработка конкретных предложений нормативного правового регулированию деятельности обозначенной системы может рассматриваться как актуальная законотворческая проблема.

## Литература

1. Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 21.12.1994 № 68-ФЗ / [Электронный ресурс], URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_5295/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5295/). (дата обращения: 14.02.2018).
2. Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» от 21.07.1997 № 116-ФЗ / [Электронный ресурс], URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_15234/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_15234/) (дата обращения: 14.04.2018).
3. Федеральный Закон «Об Аварийно-спасательных службах и их статусе спасателей» от 22.08.1995 № 151-ФЗ / [Электронный ресурс], URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_7746/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7746/). (дата обращения: 14.04.2018).
4. Федеральный закон «О пожарной безопасности» от 21.12.1994 № 69-ФЗ / [Электронный ресурс], URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_5438/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5438/) (дата обращения: 24.05.2018).
5. Федеральный закон «О гражданской обороне» от 12.02.1998 № 28-ФЗ / [Электронный ресурс], URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_17861/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_17861/) (дата обращения: 30.05.2018).
6. Распоряжение Правительства РФ от 27.08.2005 № 1314-р «Об одобрении Концепции федеральной системы мониторинга критически важных объектов и (или) потенциально опасных объектов инфраструктуры Российской Федерации и опасных грузов» / [Электронный ресурс], URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_55325/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_55325/). (дата обращения: 30.03.2018).

## **ИСТОКИ И ПРОЦЕСС ФОРМИРОВАНИЯ СТРАТЕГИЙ ООН НА ПРИМЕРЕ СТРАТЕГИИ ООН ПО УМЕНЬШЕНИЮ ОПАСНОСТИ СТИХИЙНЫХ БЕДСТВИЙ**

**Близнецкая Е. А.**,  
преподаватель,  
Московский государственный институт  
международных отношений (Университет) МИД России,  
E.mail: ekate.bliznetskaya@gmail.com

**Аннотация:** в рамках ООН в течении почти 30 лет происходит формирование стратегии, направленной на уменьшение опасности стихийных бедствий. Актуальная версия данной стратегии содержится в Сендайской рамочной программе действий, которая переносит акцент с реагирования в случае стихийных бедствий на управление рисками бедствий. Факторами риска называются бедность и неравенство, изменение климата стихийная урбанизация, демографические изменения, нерациональное использование природных ресурсов и ухудшение состояния экосистем. В статье эта рамочная программа будет рассмотрена с ракурса деятельности ООН. Будет представлена структура стратегии, ее правовая природа, истоки деятельности ООН в этом направлении, а также характерные черты стратегии ООН по уменьшению опасности стихийных бедствий.

**Ключевые слова:** ООН; стратегия; смягчение стихийных бедствий; мягкое право; международные организации.

### **ORIGINS AND DEVELOPMENT OF STRATEGIES BASED ON THE EXAMPLE OF THE UN STRATEGY FOR DISASTER REDUCTION**

**Bliznetskaya E.A.**,  
teacher,  
Moscow State Institute of International Relations  
(MGIMO University),  
E-mail: ekate.bliznetskaya@gmail.com

**Abstract:** the Strategy for Disaster Reduction is formed within the framework of the United Nations for almost 30 years. The latest version of this strategy is contained in the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction, which changing its emphasis from disaster response to

disaster risk management. Among the risk factors are referred to as poverty and inequality, climate change spontaneous urbanization, demographic changes, irrational use of natural resources and deterioration of ecosystems. In the article, this framework program will be reviewed in terms of the UN activities. The structure of the strategy, its legal nature, the origins of the UN activities in this direction, as well as the characteristics of the UN strategy on disaster reduction will be addressed.

**Keywords:** UN; strategy; disasters reduction; soft law; international organizations.

Определить значение стратегии в контексте деятельности Организации Объединенных Наций не самая легкая задача, ввиду природы организации, и положения в политической системе мира. В первую очередь следует помнить, что стратегия Организации неотделима от целей Устава ООН, интересов государств-членов и самой ООН, а также средств, которые есть в ее распоряжении.

Так, словами Цыганкова стратегия есть «установление соответствия между целями и средствами» [1, с. 267]. Это «долговременная линия поведения, соединяющая науку и искусство в достижении перспективной цели. Стратегия представляет собой не столько единую доктрину, сколько метод анализа ситуации, оценку направлений ее возможного развития, сопоставление полученной картины с собственными интересами и выбор на этой основе наиболее подходящего момента и наиболее эффективных средств для реализации намеченной цели» [1, с. 268].

Слово «стратегия» нечасто применяется для обозначения деятельности Организации. Среди известных стратегий ООН можно назвать Контртеррористическую стратегию, стратегию по уменьшению опасности бедствий, стратегию деятельности, связанную с разминированием и Маврикийскую стратегию по обеспечению устойчивого развития малых островных развивающихся государств. После изучения этих и других стратегий, была выделена структура, характерная для всех стратегий ООН. Это позволило определить не только содержание текущей версии той или иной стратегии, но и ее истоки, правовую природу и особенности.

Любая стратегия ООН включает в себя целевые ориентиры, механизм отслеживания их выполнения, институциональную основу, механизм координации, индикаторы выполнения (не всегда), роль ООН. Применение этой структуры на примере стратегии по уменьшению опасности бедствий показано в Таблице 1.

Как показал анализ стратегий, все они базируются на резолюциях Генеральной Ассамблеи или решениях конференций, проходящих под эгидой ООН, в отдельных случаях - на решениях межведомственных органов ООН. Все эти источники относятся к

необязательному или необязывающему (non-binding) «мягкому праву», нормам рекомендательного характера. Стратегии ООН, в отличие от конвенций, соглашений или других юридически обязательных документов, служат ориентиром деятельности в той или иной сфере, организующим инструментом, прежде всего для учреждений системы ООН. Глобальной задачей стратегий является осуществление концептуального сдвига в понимании и решении тех или иных международных проблем. Формирование нового понимания проблем и трансляция его через аппарат работы международной организации зачастую является единственным способом их решения, без вмешательства во внутренние дела государств. Это замечание особенно справедливо для проблемы стихийных бедствий ввиду того, что они «приносят смерть, разрушения и вызывают социальные и экономические потрясения в первую очередь на местном уровне» [2].

Проблематика реагирования на стихийные бедствия вошла в работу ООН в первые же годы. В 1949 году в Резолюции ЭКОСОС звучал призыв к членам ООН и специализированным учреждениям оказать правительству Эквадору в связи с сильнейшим землетрясением в Амбато [3]. Позднее ООН и специализированные учреждения оказывали помощь Чили в связи с землетрясением (1960), Ливии, Марокко, Индонезии в связи с землетрясениями, наводнением и извержением вулкана (1963). К 1965 году ООН, ряд ее агентств взяли на себя некоторые обязательства по оказанию помощи в результате стихийных бедствий, и одновременно начала поиск «способов и средств сведения к минимуму разрушений, вызываемых землетрясениями и цунами, включая развитие и координацию сейсмологических наблюдений, систем предостережения, усовершенствование материального планирования и технологии строительства...» [4].

Реально в распоряжении у самой ООН практически не было правовых, административных и финансовых средств для того, чтобы осуществлять эту работу на постоянной основе, за исключением права данному Генеральному Секретарю ООН использовать в течение трех лет из Фонда оборотных средств в объеме не более 100 тысяч долларов для помощи пострадавшим странам. Только начиная с 1970 года с внесением предложения о формировании чрезвычайного фонда на случай стихийных бедствий на основе добровольных взносов, начался процесс формирования стратегии ООН, которая соединяла бы цели, средства их осуществления и организационную основу. Увеличение количества жертв в результате стихийных бедствий в 1980-х гг. и накопленный опыт системы ООН в области реагирования на природные катастрофы, привели к провозглашению в 1987 году Генеральной Ассамблеей ООН Международного десятилетия по смягчению риска бедствий [5]. Именно это Десятилетие «учредило» практику разработки государствами стратегий, планов действий и программ, касающихся

стихийных бедствий на многостороннем уровне. Одновременно с формированием этой «мягкой» правовой основы, был введен в действие регулярный межгосударственный координирующий механизм – Глобальная платформа действий по уменьшению опасности бедствий. В Сендайской рамочной программе государства установили более или менее четкие индикаторы эффективности деятельности по уменьшению опасности бедствий, что придало стратегии заверченный вид. Интересно заметить, что само название «международная стратегия» этому направлению работы ООН в официальных документах впервые было применено только в 2002 году [6].

Глобальной концептуальной основой этих документов стала «культура предупреждения», означающая переход от традиционного упора на реагирование на бедствия к уменьшению их опасности для людей и инфраструктуры. Во всех обозначенных выше и в таблице документах подчеркивается, что уменьшение опасности бедствий имеет прямое отношение к развитию стран, и не может являться только технической или административной задачей [7]. Сендайская рамочная программа действий на первый план выносит управление факторами рисками, среди которых обозначаются такие проблемы как «бедность и неравенство, изменение климата, стихийная урбанизация, отсутствие ответственного землепользования, демографические изменения, нерациональное использование природных ресурсов и ухудшение состояния экосистем» [8].

**Таблица 1. Структура международной стратегии по уменьшению опасности стихийных бедствий**

<p><b>Правовой статус</b>  (юридически обязательное соглашение или «мягкое» право)</p>	<p>«мягкое» право</p>
<p><b>Правовая основа</b></p>	<p>Йокогамская стратегия для обеспечения более безопасного мира: руководство по предотвращению бедствий, обеспечению готовности к ним и смягчению их последствий и План Действий, 1994 г.</p> <p>Стратегия «Более безопасный мир в 21 веке: уменьшение опасности стихийных бедствий и Женевский мандат по уменьшению опасности бедствий, 1999,</p> <p>Хиогская рамочная программа действий 2005-2015 года, 2005</p> <p>Сендайская рамочная программа действий до 2030 года.</p>

<b>Актуальная правовая основа</b>	Сендайская рамочная программа действий
<b>Мониторинг процесса</b>  (в каких документах производится обзор хода реализации стратегии)	Доклады Генерального секретаря «Реализация международной стратегии уменьшения опасности стихийных бедствий»  Резолюция ГА (Международная стратегия уменьшения опасности бедствий)  Всемирные конференции (Йокогама, Коба, Сендай)
<b>Институциональная основа</b>  (кто реализует стратегию)	Управление ООН по снижению риска бедствий (УСРБ ООН) при Секретариате ООН  FAO, UNDP, UNEP, UNFPA, UNHABITAT, UNICEF, UNOPS, WFP, WMO, WHO, UNESCO, UNV and the World Bank
<b>Координирующий механизм</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Управление ООН по снижению риска бедствий (Секретариат ООН)</li> <li>– Межучрежденческая целевая группа по уменьшению опасности бедствий возглавляется зам. Генерального секретаря по гуманитарным вопросам и состоит из 8 представителей учреждений ООН, 6 представителей региональных структур, 8 представителей гражданского общества, НПО. Группа 1 (ВМО) «Климат и бедствия», Группа 2 (ЮНЕП) «Раннее оповещение», Группа 3 (ПРООН) «Риск, уязвимость и оценка воздействий», Группа 4 (Глобальный центр мониторинга пожаров, Германия) «Пожары на природных территориях»</li> <li>– Межучрежденческий секретариат Международной стратегии уменьшения опасности бедствий, под руководством заместителя Генерального секретаря Организации Объединенных Наций по гуманитарным вопросам;</li> <li>– С 2006 года. Глобальная платформа действий по уменьшению опасности бедствий (раз в два года)</li> </ul>
<b>Содержание</b>	До 2005 года  Переход от традиционного упора на реагирование на бедствия к уменьшению опасности бедствий, и она по существу призвана содействовать формированию «культуры предупреждения».  Цель 1 Повышение информированности общественности  Цель 2 Обеспечение приверженности со стороны



	<p>государственных органов</p> <p>Цель 3 Стимулирование междисциплинарных и межсекторальных партнерских отношений и расширение деятельности по созданию сетей для уменьшения риска на всех уровнях</p> <p>Цель 4 Дальнейшее углубление научных знаний о причинах бедствий и воздействии опасных природных явлений и связанных с ними техногенных и экологических катастроф на общества</p> <p>С 2005 года – 2015 гг.:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Обеспечение того, чтобы уменьшение риска бедствий являлось национальным и местным приоритетом при наличии прочной институциональной базы для осуществления</li> <li>2) Выявление, оценка и мониторинг факторов риска бедствий и улучшение раннего предупреждения</li> <li>3) Использование знаний, новаторских решений и образования для создания безопасных условий, и потенциала противодействия на всех уровнях</li> <li>4) Уменьшение основополагающих факторов риска</li> <li>5) Повышение готовности к бедствиям в целях эффективного реагирования на всех уровнях.</li> </ol> <p>С 2015 года:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Понимание риска бедствий.</li> <li>2) Инвестиции в меры по снижению риска бедствий в целях укрепления потенциала противодействия</li> <li>3) Повышение готовности к бедствиям для обеспечения эффективного реагирования и внедрение принципа «сделать лучше, чем было» в деятельность по восстановлению, реабилитации и реконструкции.</li> </ol>
<p><b>Индикаторы выполнения</b></p>	<p>Сендайская рамочная программа действий</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– к 2030 году добиться значительного снижения уровня смертности в результате бедствий, чтобы в период 2020–2030 годов среднее количество таких смертей в расчете на 100 000 человек было</li> </ul>

	<p>меньше, чем в 2005–2015 годах;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– к 2030 году добиться значительного сокращения количества пострадавших людей в общемировом масштабе, чтобы в период 2020–2030 годов</li> <li>– среднее общемировое число людей, пострадавших от бедствий, было на 100 000 человек меньше, чем в период 2005–2015 годов;</li> <li>– к 2030 году сократить прямые экономические потери от бедствий относительно мирового валового внутреннего продукта (ВВП)</li> <li>– к 2030 году значительно уменьшить ущерб, причиняемый бедствиями важнейшим объектам инфраструктуры, и ущерб в виде нарушения работы основных служб, включая медицинские учреждения и учебные заведения, в том числе за счет укрепления их потенциала противодействия;</li> <li>– к 2020 году значительно увеличить число стран, принявших национальные и местные стратегии снижения риска бедствий;</li> <li>– значительно расширить международное сотрудничество с развивающимися странами посредством предоставления им достаточной и непрерывной</li> <li>– поддержки в целях подкрепления принимаемых ими на национальном уровне мер для осуществления настоящей Рамочной программы к 2030 году;</li> <li>– к 2030 году значительно улучшить ситуацию с наличием систем раннего оповещения, охватывающих разные виды угроз, и информации и оценок относительно риска бедствий и расширить доступ к ним людей.</li> </ul>
<b>Роль ООН</b>	<p>Роль ООН после 2015 года</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Сделать снижение риска бедствий приоритетной задачей для организаций системы ООН;</li> <li>– Обеспечение своевременного, скоординированного и высокого качества помощи всем странам, где потери бедствия представляют угрозу для здоровья и развития людей; а также,</li> <li>– Обеспечение уменьшения опасности бедствий занимает центральное место в период после 2015 года программы развития</li> </ul>

Характерными чертами формирования стратегии можно назвать следующие. До 1990 годов ведущую роль в продвижении тематики смягчения опасности бедствий играла система ООН, отвечая на запросы развивающихся стран, и, благодаря наличию разветвленной сети учреждений, таких как ЮНИСЕФ, Всемирная продовольственная программа, Программа развития ООН, ВОЗ, ФАО и другие, действующих на местах.

Начиная с 1990 годов, государства приступили к формированию стратегии, ключевыми чертами которой является опора на «мягкие», а не договорные источники права; на межгосударственный диалог вместо учреждения международной организации, обладающей правосубъектностью. «Оперативное» управление деятельностью по осуществлению стратегии осуществляет Секретариат ООН.

Если на глобальном уровне стратегию в отношении уменьшению опасности бедствий можно считать сформированной, следует признать, что, сколько бы ни были продуманными и скоординированными действия международных организаций, сокращение риска бедствий будет зависеть от наличия у местных сообществ достаточных средств и возможностей спасти свою жизнь и имущество от стихийного бедствия, даже будучи заранее предупрежденными о нем. Многим странам по-прежнему необходимо техническое и финансовое содействие для того, чтобы реализовывать национальные и местные стратегии смягчения опасности бедствий.

## Литература

1. Цыганков П.А. Теория международных отношений: учеб. пособие / П.А. Цыганков. – М.: Гардарики, 2006. С. 14
2. Международный день по уменьшению опасности бедствий 13 октября. Основные сведения / [Электронный ресурс, дата обращения 10.02.2018], URL: <http://www.un.org/ru/events/disasterreductionday/background.shtml>.
3. Резолюция ЭКОСОС 254(IX) от 13 августа 1949 года Мероприятия в связи с землетрясением в Эквадоре.
4. Резолюция ЭКОСОС 767 (XXX) Международное сотрудничество в области сейсмологических изысканий.
5. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 42/169 Международное десятилетие уменьшения опасности бедствий.

6. Резолюция Генеральной Ассамблеи 56/195 Международная стратегия уменьшения опасности бедствий.
7. В Докладе, созданной Генеральным секретарем ООН Международной специальной группы экспертов по Международному десятилетию по уменьшению опасности стихийных бедствий (A/44/322/Add.1, E/1989/114/Add.1.) отмечается, что «уязвимость общины складывается из социальных факторов, которые предрасполагают к тому, что она пострадает в результате стихийного бедствия. Таким образом, степень уязвимости зависит от нескольких факторов: представлений о ценности человеческой жизни в политической системе, плотности населения, уровня экономического развития, эффективности организационных структур, возможности принимать ответные меры в отношении возникших нарушений, способности приспосабливаться к изменениям в окружающей среде (как в результате деятельности человека, так и естественной), а также структурной целостности отдельных элементов, подвергающихся опасности».
8. Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015 - 2030 гг.

УДК 574

## **МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СОТРУДНИЧЕСТВА МЧС РОССИИ В РАМКАХ АРКТИЧЕСКОЙ СТРАТЕГИИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ**

**Ведышева О. Н.,**  
кандидат юридических наук, доцент,  
старший научный сотрудник Института развития,  
Академия гражданской защиты МЧС России

**Аннотация:** в статье проведен анализ международного и российского законодательства в данной сфере. Автор дал оценку международным правовым инициативам МЧС России в деятельности Арктического совета по предупреждению, готовности и реагированию на чрезвычайные ситуации; проанализирован правовой режим создаваемых на данной территории комплексных спасательных центров. На основе проведенного исследования сформулирован ряд предложений по редакции законопроекта «О развитии Арктической зоны Российской Федерации» и международных нормативных правовых актов по обеспечению безопасности в данном регионе.

**Ключевые слова:** арктическая зона России; обеспечение комплексной безопасности; Арктический совет; правовой статус; правовые основы деятельности; спасательные центры; экосистемы северных морей; арктический шельф.

## **INTERNATIONAL LEGAL FRAMEWORK FOR COOPERATION OF EMERCOM OF RUSSIA WITHIN THE ARCTIC ENVIRONMENTAL PROTECTION STRATEGY**

**Vidisheva O. N.,**  
Ph.D (Juridical Sc.), AP,  
Senior Researcher,  
Institute of development of EMERCOM of Russia

**Annotation:** in the article the analysis of normative-legal framework in line with international law in this field. The authors assessed the international legal initiatives of the Ministry of emergency situations of Russia in the Arctic Council's activities for the prevention, preparedness and response to various emergency situations; analyzed the legal regime established on the territory of reference zones and the integrated rescue centers. On the basis of this study, the authors formulated a number of proposals to the Draft Law "On the development of the Arctic zone of the Russian Federation".

**Keywords:** Arctic zone of Russia; integrated security; Arctic Council; legal status; legal basis of activities; rescue centers; ecosystems of the Northern seas; Arctic shelf.

Актуальность данной статьи обусловлена возросшим интересом арктических стран к уникальным богатствам северного региона и желанием сохранить его природу для последующих поколений. Россия укрепляет свои позиции в арктической зоне. Так, Постановлением Правительства РФ от 31.08.2017, № 1064, утверждена новая редакция государственной программы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2025 года» (Далее – Программа).

Действие предыдущей Программы продлено на 5 лет. Пересмотрены прежние направления работы в данной сфере по причине усиливающегося стремления ряда стран к доминированию в Арктике [1].

По словам Председателя Правительства Российской Федерации Дмитрия Медведева, Программа имеет собственное финансирование, соответствует масштабу планов по развитию арктического региона России [6].

В обновленной государственной Программе «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2025 года» определены следующие направления работы:

формирование опорных зон;  
развитие Северного морского пути;  
освоение континентального шельфа;  
создание комплексных арктических спасательных центров [6].

Все выше перечисленные факторы, а также вхождение МЧС России в Арктический совет и подписание Россией Арктической стратегии охраны окружающей среды, объективно диктуют необходимость дальнейшего сотрудничества на международной арене. Речь идет как об обеспечении безопасности населения и территорий Арктики от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, так и о разработке новых нормативных правовых актов, предусматривающих регулирование отношений субъектов в современных условиях развития уникального региона.

При этом процесс правотворчества должен учитывать принцип гармоничного сочетания международного и национального законодательства.

В настоящий момент в нашей стране идет обсуждение важного законопроекта «О развитии Арктической зоны Российской Федерации», без которого немислимо становление правовых основ в регулировании деятельности в Арктике и обеспечение её безопасности.

Своевременность принятия будущего федерального закона и его качество во многом зависят от участия в обсуждении юристов страны, в том числе и МЧС России, ибо только совместное правотворчество профессионалов, как правило, позволяет достичь желаемых успехов в совершенствовании законодательства. Исходя из данного принципа, авторы представленной статьи посчитали необходимым изложить свою точку зрения по спорным моментам обсуждаемых норм права данного законопроекта и разработать ряд предложений, касающихся формулировок некоторых правовых понятий и категорий, входящих в раздел «арктическое законодательство».

*Главная цель* проведенного исследования законодательства: его дальнейшее совершенствование по регулированию отношений субъектов в рамках Арктической стратегии охраны окружающей среды и во время чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, ликвидации последствий стихийных бедствий.

С учетом неполноты законодательной арктической базы и пробелов в ней, **поставлены следующие задачи:**

1. Устранить имеющиеся пробелы в арктическом законодательстве, сформулировав недостающие юридические нормы, повышающие его качество;
2. Включить в будущий федеральный закон об Арктике положения, предусматривающие развитие сил МЧС России в области гражданской обороны и

защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, определив правовое положение комплексных спасательных центров не только внутри России, но и в Арктическом Совете как международной организации;

3. Предложить редакцию по уточнению некоторых понятийных категорий в тексте законопроекта «О развитии Арктической зоны РФ»;

4. Обосновать необходимость дальнейшей правовой инициативы МЧС России в Арктическом Совете по разработке проектов совместных международных актов по обеспечению безопасности в северном регионе.

Для выполнения задуманного потребовалось решить ряд не менее важных вопросов, некоторые из которых уже реализованы на практике. В частности, обосновать необходимость разработки дополнительных нормативных правовых актов в сфере регулирования отношений по выполнению задач, определенных государственной программой «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2025 года», а также доказать необходимость внедрения в условиях Арктики АПК «Безопасный город» с целью наиболее эффективного обеспечения комплексной безопасности от чрезвычайных ситуаций любого вида [12].

Пристальное внимание сосредоточено на законопроекте «О развитии Арктической зоны Российской Федерации» в связи с тем, что нормы будущего федерального закона должны соответствовать международным стандартам права в данной сфере. Автор называет ряд ошибок, касающихся некоторых определений и категорий, имеющих в законопроекте. Например, употребление термина «арктическая зона» по отношению к территории является некорректным. Юридически точным, в данном случае, является термин «арктический регион». Именно понятие «регион» традиционно используется в географии, политологии и международном праве по обозначению территории как части пространства [11].

Термины «зона» и «регион» не совпадают по смыслу. Слово «зона», (на языке греческого оригинала означает «пояс») имеет узкое значение и не относится к понятиям «пространство» или «территория». Термин же «регион», напротив, прямо связан с понятием определенной части пространства, территории, характеризующейся как определенный комплекс явлений (элементов), который обоснован условным единством и целостностью. Данный вывод сформулирован и в известном словаре Э.Б. Алаева [10].

Таким образом, совокупность теоретических признаков, характеризующая регион как некую специфическую по климатическим данным территорию, действительно классически точно отражает и правовую сущность категории «регион». Понятие «арктическая зона» употребляется, как правило, лишь в словосочетаниях «зона

свободной торговли», «экономическая зона», «зона презентации», «зона переговоров». Данный термин, как мы видим, демонстрирует свою полную юридическую несостоятельность.

Исходя из сказанного, корректно назвать будущий федеральный закон в предлагаемой редакции: «О развитии Арктического региона Российской Федерации».

Анализируется досадная ошибка, допущенная разработчиками законопроекта: арктические территории названы «сухопутными территориями». Но понятие «сухопутные» относится исключительно к транспортным средствам и путям сообщения. А «территории», по справедливому замечанию арктического эксперта, члена Совета по Арктике и Антарктике при Совете Федерации М.А. Жукова, бывают материковые и островные [13].

Необходимо исправить допущенные ошибки в законопроекте, пока его не утвердили в качестве федерального закона.

При этом, внося корректировку в названный законопроект, следует учитывать зоны ответственности комплексных спасательных центров в условиях Арктики не только для обеспечения безопасности национальной, но и в составе Арктического Совета как международной организации.

Учитывая реальное положение дел в Арктике и активную работу законодателей над нормативными правовыми актами, автор статьи АГЗ МЧС России обосновывал необходимость внесения в них положений о процедуре контроля, осуществляемого МЧС России за ходом внедрения в северном регионе АПК «Безопасный город». Это обеспечит Арктику территорией безопасности в строгом соответствии с действующим законодательством. [3, 9] Одно из важных направлений в деятельности России в Арктике - международно-правовое сотрудничество по вопросам обеспечения комплексной безопасности на данной территории [2, 5].

Огромную работу ведет в этом направлении МЧС России, входя в Арктический Совет и возглавляя Рабочую комиссию по предупреждению, готовности и реагированию на чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера. [14]

Однако полезно сосредоточить внимание на более ответственном моменте: необходимости дальнейшей инициативы со стороны юристов МЧС России в области разработки предложений в проекты международного законодательства с целью защиты национальных интересов в Арктике. Нуждаются, например, в доработке некоторые положения национального законодательства в рамках Соглашения о международном сотрудничестве в сфере готовности и реагирования на загрязнения моря нефтью в Арктике, а также Соглашения о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и



спасании в Арктике [7, 8]. Доказательство тому Соглашение о сотрудничестве в сфере готовности и реагирования на загрязнение моря нефтью в Арктике. В отсутствие дополнительного национального нормативного правового акта, данное Соглашение позволяет другим странам беспрепятственно вывозить из арктического региона России ценнейшие ресурсы [8]. В отсутствие четко прописанных норм в документе действует известный правовой постулат: «что не запрещено законом, то разрешено».

Подобное положение дел противоречит принципам государственной политики по социально-экономическому развитию Арктической зоны Российской Федерации и угрожает её национальной безопасности [1].

В материалах проведенного исследования предполагается создание в МЧС России целевой группы юристов для разработки национальных правовых нормативных актов, уточняющих и дополняющих положения арктических международных договоров и соглашений.

Таким образом, устранение всех перечисленных недостатков в арктическом международном и российском законодательстве, учет предложений по редакции некоторых положений законопроекта об Арктике позволят не только осуществить программные задачи нашего государства по социально-экономическому развитию региона, но и обеспечат его национальную безопасность и сохранность для будущих поколений.

### **Литература**

1. Основы государственной политики Российской Федерации в области военно-морской деятельности на период до 2030, утв. Президентом Российской Федерации 20.06.2017, № Пр-327 // [Электронный ресурс]. - URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 22.04.2018).
2. Основы государственной политики Российской Федерации в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности на период до 2025 года, утв. Президентом Российской Федерации 01.03.2012, №539 // [Электронный ресурс]. - URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 30.04.2018).
3. Об утверждении Концепции построения и развития АПК «Безопасный город», утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации 03.12.2014, №2446-р // [Электронный ресурс]. - URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 14.03.2018).
4. О развитии Арктической зоны Российской Федерации. -(текст): законопроект [Электронный ресурс]- Режим доступа: URL:[http //www. mch. Gov. Ru](http://www.mch.gov.ru). (дата обращения 12.01.2018)

5. Морская доктрина Российской Федерации, утв. Президентом Российской Федерации 26.07.2015 // [Электронный ресурс]. - URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 14.04.2018).
6. Об утверждении государственной программы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2025 года», утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 31.08.2017 № 1064;
7. Соглашение о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасении в Арктике. - (г. Нууке 12.05.2011), // [Электронный ресурс]. - URL: <http://www.pravo.gov.ru>. (дата обращения: 04.04.2018).
8. Соглашение о сотрудничестве в сфере готовности и реагирования на загрязнение моря нефтью в Арктике. - (г. Кирун 15.05.2013).[Электронный ресурс]: // URL:<http://www.pravo.gov.ru/>. (Дата обращения 17.01.2018).
9. Об обеспечении разработки общей концепции построения и развития АПК «Безопасный город», - Поручение Президента Российской Федерации от 27.05. 2014, № Пр.-1175.
10. Алаев Э. Б. Понятийно-терминологический словарь. -М.: РОСМЭН, 2006. С. 15
11. Баранов Н.Н. Регион и территориальная структура. Лекция: сайт Н.Баранова, 2016 г.: Справочная правовая система Консультант Плюс // URL:<http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 16.01.2018).
12. Гогохия Б. В Арктике внедряют АПК «Безопасный город».Справочная правовая система Консультант Плюс // [Электронный ресурс]. - URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 25.01.2018).
13. Жуков М.А. О развитии Арктической зоны Российской Федерации.[Электронный ресурс]: Справочная правовая система Консультант Плюс // URL:<http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 13.04.2018).
14. Наумова Т.Е. Арктический Совет и роль МЧС России. // [Электронный ресурс]. - URL: <http://viviophico.com/arctices/443919>. (дата обращения: 25.01.2018).
15. Пучков В.А, МЧС России и Арктика сегодня. [Электронный ресурс]: URL:<http://tassru/obschestvo/4858853/> (дата обращения: 31.01.2018).

**ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РЕЖИМА ТЕРРИТОРИИ  
ЭКОЛОГИЧЕСКОГО БЕДСТВИЯ ПРИ ЛИКВИДАЦИИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ  
СИТУАЦИЙ НА ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ТЕРРИТОРИЯХ**

**Ульянова Т. Б.,**

кандидат филологических наук,  
доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин,  
Академия гражданской защиты МЧС России,  
E-mail: solnze1974@mail.ru

**Аннотация:** особо охраняемыми природными территориями признаются участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты. Порядок объявления и установления режима зон экологического бедствия устанавливается нормативными актами о зонах экологического бедствия. В статье рассмотрены вопросы правового регулирования режима территории экологического бедствия (чрезвычайной ситуации) при ликвидации ЧС на особо охраняемых территориях.

**Ключевые слова:** зоны экологического бедствия; экологические преступления; зоны чрезвычайных ситуаций; охрана окружающей среды; территория.

**PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF THE REGIME OF THE  
TERRITORY OF ENVIRONMENTAL DISASTER AT THE ELIMINATION OF ES  
AREAS ON SPECIALLY PROTECTED TERRITORIES**

**Ulyanova T. B.,**

Ph.D (Philology Sc.),  
AP of the Department of Civil Law Disciplines,  
Civil Defence Academy EMERCOM of Russia,  
E-mail: solnze1974@mail.ru

**Abstract:** particularly protected natural areas are recognized as land, water surface and airspace over them, where natural complexes and objects are located. The procedure for the declaration and establishment of the regime of zones of an ecological disaster shall be established by normative acts on zones of an ecological disaster. The article deals with the issues of legal regulation of the regime of the territory of an environmental disaster (emergency situation) in the event of emergency response in specially protected areas.

**Keywords:** zones of ecological disaster; environmental crimes; emergency zones; environmental protection; territory.

Объявление определенной территории зоной экологического бедствия предполагает распространение на нее особого правового режима, но, к сожалению, в действующем законодательстве можно обнаружить только отдельные положения, формирующие такой режим:

в зонах экологического бедствия в соответствии с нормативными актами Российской Федерации может быть ограничено право граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации, потому, что это - «территории с определенным режимом», на которых может вводиться «особый - разрешительный учет граждан, отличающийся по своему характеру и содержанию от уведомительной регистрации»;

в зонах экологического бедствия для иностранных граждан, требуется специальное разрешение для въезда на соответствующую территорию;

командир воздушного судна, обнаруживший зону экологического бедствия, обязан отметить на карте место (зону) бедствия и сообщить об этом соответствующему органу обслуживания воздушного движения (управления полетами);

установлен дополнительный коэффициент (2) для расчета нормативов платы за выбросы в атмосферный воздух;

за некоторые экологические преступления, совершенные в зоне чрезвычайной экологической ситуации, в Уголовном кодексе Российской Федерации предусмотрена повышенная ответственность (нарушение правил обращения экологически опасных веществ и отходов - ст. 247, загрязнение вод - ст. 250, порча земли - ст. 254, незаконная добыча (вылов) водных биологических ресурсов - ст. 256, незаконная охота - ст. 258) [3].

Данное обстоятельство можно объяснить тем, что Уголовный кодекс был принят в 1996 г. - в период действия Закона 1991 г., на фоне общей озабоченности тревожной экологической обстановкой в России и прилегающих государствах.

Соответственно, вряд ли можно говорить о какой-либо системности в закреплении в России правового режима зон экологического бедствия, даже более того - о его наличии. Можно только с осторожностью предположить формирование (становление) такого правового режима, отмечая, что перечисленные выше положения (их реализация) не позволяют вывести территории из сложившейся неблагоприятной экологической ситуации, не содержат необходимых реабилитационных мероприятий. Приходится признать, что законодатель только обозначил возможность существования глобальных

экологических проблем на отдельных территориях, поставил в качестве основных задач улучшения экологических показателей окружающей среды, но отсутствуют предложения, и пути их решения. Между тем реформирование и совершенствование правового регулирования в сфере охраны окружающей среды, а также в сфере установления правового режима зон экологического бедствия, является одной из гарантий конституционного права общества на благоприятную окружающую среду [1].

Немаловажное значение в целях предупреждения чрезвычайных ситуаций приобретают меры профилактического характера (лицензирование, экологическая, градостроительная и иные экспертизы, нормирование, надзор, непрерывный мониторинг и обмен информацией об обстановке в потенциально опасных зонах), а при их наступлении - принятие мер адекватного реагирования, направленные на подавление или доведение до минимально возможного уровня негативного воздействия определенных (опасных) факторов.

Российское законодательство содержит и иные меры, обеспечивающие правовой режим зон чрезвычайных ситуаций. Например, Лесным кодексом России при проведении аварийно-спасательных и других неотложных работ на лесных участках, расположенных в границах зоны чрезвычайной ситуации, допускается по решению компетентного органа государственной власти или органа местного самоуправления осуществление рубки лесных насаждений без предоставления лесных участков, в том числе в целях создания противопожарных разрывов (ст. 53.6) [2].

В Федеральном законе «Об охране окружающей среды» размещена специальная глава «Зоны экологического бедствия, зоны чрезвычайных ситуаций», и создание таких зон непосредственно связано с охраной природы, во всяком случае, когда речь идет о зонах экологического бедствия, чрезвычайных экологических [4] ситуациях. Наличие территорий с высоким уровнем загрязнения окружающей среды, последствием которого являются ухудшение здоровья населения, деградация и разрушение естественных экосистем, является нарушением конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду и охрану здоровья. Таким образом, освещая развитие законодательства о зонах экологического бедствия и зонах чрезвычайной ситуации, можно отметить недостаток современного правового регулирования общественных отношений по установлению зон и обеспечению их особого функционирования. Существует возможность формирования законодательства о зонах экологического бедствия только на федеральном уровне.

При выявлении существующих в законодательстве норм, определяющих правовой режим зон экологического бедствия, нами выявлено, что правовой режим зон

чрезвычайных ситуаций отличается большей степенью детализации и определенности. Сформулируем группы положений, которые должны формировать правовой режим рассматриваемых зон.

В целом правовой режим зон экологического бедствия, зон чрезвычайных ситуаций должны формировать нормы, которые:

- обеспечивают предупреждение (в том числе снижение риска) возникновения экологических бедствий, чрезвычайных ситуаций и создание соответствующих зон;
- устанавливают порядок придания (снятия) особого статуса зоны и введения связанных с этих ограничений;
- определяют специфику действий и деятельности в границах зон, в том числе в части осуществления контроля и надзора уполномоченными органами;
- направлены на устранение последствий экологических бедствий, чрезвычайных ситуаций (в том числе определяют систему мер по финансированию мероприятий по оздоровлению территорий);
- предусматривают льготные социально-экономические условия проживания на территории зон граждан, а также компенсацию вреда, причиненного их жизни и здоровью.

Закрепление соответствующих мер в законодательстве, и их реализация позволят решить экологические, социальные и экономические проблемы на соответствующей территории, обеспечить ее оздоровление, вывод из сложившегося неблагоприятного, опасного состояния.

## **Литература**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ). – [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 10.12.2017).

2. Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278. – [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 10.02.2018).

3. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 23.04.2018, с изм. от 25.04.2018) // Российская газета. - № 113, 18.06.1996, № 114, 19.06.1996, № 115, 20.06.1996, № 118, 25.06.1996. – [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 10.02.2018).

4. Федеральный закон от 21.12.1994 N 68-ФЗ (ред. от 23.06.2016) О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 08.01.2018).

5. Федеральный закон от 09.01.1996 N 3-ФЗ (ред. от 19.07.2011) О радиационной безопасности населения. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 12.02.2018).

6. Федеральный закон от 30 марта 1999 г. N 52-ФЗ О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения (с изменениями и дополнениями). – [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 01.03.2018).

7. Федеральный закон от 10.01.2002 N 7-ФЗ (ред. от 03.07.2016) Об охране окружающей среды. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 01.03.2018).

УДК 351.862.82

## **ПРОБЛЕМЫ ПРОГНОЗИРОВАНИЯ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ, ОБУСЛОВЛЕННЫХ ГЛОБАЛЬНЫМИ КЛИМАТИЧЕСКИМИ ИЗМЕНЕНИЯМИ**

**Рыбаков А. В.,**

Академия гражданской защиты МЧС России,

E-mail: [anatoll\\_rubakov@mail.ru](mailto:anatoll_rubakov@mail.ru)

**Сулима Т. Г.,**

Академия гражданской защиты МЧС России,

E-mail: [sulima977@mail.ru](mailto:sulima977@mail.ru)

**Аннотация:** в статье представлен обзор материалов круглого стола, проведенного на базе ФГБВОУ ВО «Академия гражданской защиты МЧС России» в рамках Общероссийской климатической недели. Кратко представлены наиболее интересные доклады участников круглого стола. По результатам анализа определены направления сосредоточения основных усилий научного сообщества по совершенствованию и внедрению новых технологий предупреждения и прогнозирования чрезвычайных ситуаций, обусловленных глобальными климатическими изменениями.

**Ключевые слова:** экология; климат; природные ресурсы; природопользование; развитие международного сотрудничества; глобальные экологические исследования; экологическая безопасность.

## PROBLEMS OF FORECASTING OF EMERGENCIES CAUSED BY GLOBAL CLIMATE CHANGE

**Rybakov A. V.,**

Civil Defence Academy EMERCOM of Russia

E-mail: anatoll\_rubakov@mail.ru

**Sulima T. G.,**

Civil Defence Academy EMERCOM of Russia

E-mail: sulima977@mail.ru

**Summary:** the article offers an overview of the materials of the round table conducted on the basis of the FGBVOU VO "Academy of Civil Defense of the Ministry of Emergencies of Russia" within the framework of the All-Russian Climate Week. The most interesting reports of the round table participants are briefly presented. Based on the results of the analysis, the focus of the main efforts of the scientific community on the improvement and introduction of new technologies for the prevention and prediction of emergencies conditioned by global climate change has been identified.

**Keywords:** ecology; climate; natural resources; nature management; development of international cooperation; global environmental studies; environmental safety.

15 мая мир традиционно отмечает Международный день климата. Учреждение этого неофициального экологического праздника стало ответом на призыв метеорологов защищать климат как важный ресурс, влияющий на благосостояние нынешних и будущих поколений.

В 2017 году в России в рамках Года экологии, в соответствии с решением межведомственной рабочей группы при Администрации Президента по вопросам, связанным с изменением климата и обеспечением устойчивого развития, прошла неделя.

Климатическая неделя в России была проведена впервые. В период с 15 мая по 15 июня 2017 года был проведен ряд мероприятий, нацеленных на широкое информирование общественности о климатической деятельности в России и привлечение внимания к проблеме глобального изменения климата.

Программа Климатической недели сформирована по предложениям федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представителей бизнес-сообщества, экологических и общественных организаций, образовательных учреждений.



422 мероприятия программы прошли во многих городах России в формате круглых столов, научных семинаров, открытых лекций для студентов и школьников, научно-познавательных мероприятий для жителей субъектов Российской Федерации, экскурсий на предприятия, практических занятий и обмена опытом успешной реализации проектов по сокращению выбросов парниковых газов. Тематика мероприятий охватит большой круг вопросов климатической деятельности в различных секторах экономики.

Среди мероприятий, которые были запланированы в нашей стране, в Академии гражданской защиты МЧС России 17 мая 2017 года было организовано проведение круглого стола по теме «Проблемы прогнозирования чрезвычайных ситуаций, обусловленных глобальными климатическими изменениями» [1, с. 3-6].

В работе круглого стола приняли участие ведущие ученые из Института космических исследований РАН, Московского физико-технического института, Всероссийского научно-исследовательского института по проблемам гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций МЧС России (Федерального центра науки и высоких технологий) МЧС России, Всероссийского Центра мониторинга и прогнозирования «Антистихия», Центра стратегических исследований гражданской защиты МЧС России, сотрудники Национального центра управления в кризисных ситуациях МЧС России.

В рамках круглого стола были заслушаны научные доклады участников. Особый интерес представляют следующие доклады:

1. «Космические, планетарные и антропогенные источники глобальных изменений климата, возможности их мониторинга и прогноза» – Пулинец С.А. (Институт космических исследований Российской академии наук).

В докладе были затронуты ряд проблемных вопросов, связанных с глобальными изменениями погоды и климата. Сделаны предложения по-новому взглянуть на причины наблюдаемых изменений с привлечением данных по воздействию космических факторов (галактические космические лучи и солнечная активность) и геотектонических воздействий (выделение газов из земной коры).

В настоящее время установлено, что вариации потоков галактических космических лучей приводят к вариациям уровня плотности низкой облачности, а, соответственно, температуры на поверхности земли. Это наблюдается как на коротких промежутках времени современных наблюдений, так и на длительных промежутках геологических эпох (ледниковые периоды и периоды потепления). Установлено также, что кратковременное понижение потока галактических космических лучей в результате развития геомагнитных бурь приводит к образованию и усилению тропических ураганов. Современное уменьшение солнечной активности (аномально низкая амплитуда максимума последнего

солнечного цикла) и дальнейшее ее уменьшение могут привести к длительному периоду похолодания климата на нашей планете, как это имело место во время Маундеровского минимума солнечной активности (1645 по 1715 годы) [2].

С другой стороны, следует отметить, что Монреальский протокол, указывавший на фреоны, как основную причину разрушения озонового слоя, полностью дискредитировал себя. Несмотря на прекращение производства фреонов, озоновый слой продолжает разрушаться благодаря воздействию водорода, выделяемого из земной коры (согласно концепции В.Л. Сывороткина). Регулярно наблюдаются обширные области потепления и похолодания, совпадающие с положением областей пониженного и повышенного содержания озона.

Также в докладе Пулинца С.А. были отмечены погодные аномалии, связанные с изменением атмосферной циркуляции во время геомагнитных бурь, а также возникающие в периоды подготовки сильных землетрясений.

2. «Возможности изучения влияния космической погоды на здоровье человека на основе системы мониторинга CardioMood» – Петрухин В.А. (Московский физико-технический институт).

Для изучения влияния космической погоды на здоровье человека был разработан программно-аппаратный ритмографический комплекс CardioMood. Система мониторинга функционального состояния человека, использующая интеллектуальные сенсоры, гаджеты, облачные сервисы в среде сети Интернет для измерения ряда длительностей сердечного цикла позволяет решать задачи изучения причинно-следственных связей здоровья человека и параметров состояния ионосферы и атмосферы Земли, формируемых активностью Солнца. Количественные показатели индексов психоэмоционального состояния человека, формируемые на основе изменения законов регуляции сердечной деятельности с помощью системы CardioMood, могут эффективно учитываться при оценке рисков возникновения техногенных аварий и преодоления их последствий, исходя из учета человеческого фактора в ответственных операциях управления сложными техническими системами [3].

Предлагаемая система работает на мобильном телефоне под операционной системой Android, и проводить удобное и наглядное обследование пациентов в реальном времени. Она имеет интуитивно понятный интерфейс и помогает избежать состояния перетренированности и улучшить свое самочувствие во время занятия спортом.

3. «Численное моделирование действия природных факторов на промышленные и гражданские объекты» – Петров И. Б. (Московский физико-технический институт).

В работе рассматриваются методы компьютерного моделирования динамических процессов, возникающих в гетерогенных структурах (геологических средах, материалах наземных и подземных сооружений и т.д.) под воздействием динамической нагрузки различной природы. К таковым источникам относятся: землетрясения, взрывы, падения метеоритов. В научной группе Московского физико-технического института под руководством автора был разработан класс сеточно-характеристических методов, обеспечивающих возможность проведения высокоточного расчёта данных задач. Для обеспечения приемлемого времени расчета в виду высокой вычислительной сложности задач была проведена параллелизация расчётных алгоритмов на современные высокопроизводительные вычислительные системы (OpenMP, MPI, CUDA). В докладе представлены основные результаты расчётов.

4. «Роль международного сотрудничества в области совершенствования механизмов прогнозирования рисков бедствий с учетом глобальных климатических изменений» – Арефьева Е. В. (ФГБУ Всероссийский научно-исследовательский институт по проблемам гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций (федеральный центр науки и высоких технологий) МЧС России (ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ)).

Докладчик остановился на вопросах прогнозирования рисков бедствий изложенных в основополагающих международных программах и документах, составляющих основу деятельности по управлению рисками бедствий с учетом климатических изменений, к ним относятся: Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий на период 2015-2030 гг., Парижское соглашение по климату, Рамочная конвенция по изменению климата, Всемирная программа исследований климата, Всемирная программа климатических данных, Всемирная программа воздействий климата, и др.

Международное сотрудничество в вопросах прогнозирования трансграничных чрезвычайных ситуаций, вызванных климатическими изменениями, в том числе масштабными экстремальными гидрометеорологическими явлениями не вызывает сомнений в актуальности и имеет четкие перспективы.

На сегодняшний день под эгидой ООН функционируют международные организации и объединения по раннему выявлению и предупреждению чрезвычайных ситуаций. Проекты и инициативы создания глобальных космических систем мониторинга опасных геофизических явлений находятся на различных стадиях их реализации и имеются в США, Европе, Азии, такие как: «Глобальная «система систем» мониторинга окружающей среды «GEOSS»; «Система глобального мониторинга в интересах окружающей среды и безопасности «GMES»; система предупреждения о катастрофах и

стихийных бедствиях Sentinel Asia; Международная Хартия «Космос и крупные катастрофы». При этом, информационные ресурсы стран сосредоточены в различных информационных базах, часть из которых находится в открытом информационном доступе.

Для решения кросс-граничных вопросов в области прогнозирования и уменьшения опасности бедствий в ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ) совместно с другими научными организациями был разработан программный комплекс «Региональная геоинформационная картографическая модель риска потенциальных чрезвычайных ситуаций природного, техногенного и биолого-социального характера на трансграничных территориях России» («Граница»). Данный комплекс позволяет оценивать риски чрезвычайных ситуаций для приграничных территорий Российской Федерации [4, с. 113-114].

По итогам обсуждения представленных докладов участниками круглого стола было рекомендовано направить усилия научного сообщества на совершенствование и внедрение новых технологий предупреждения и прогнозирования чрезвычайных ситуаций, обусловленных глобальными климатическими изменениями.

Для этого необходимо развивать следующие направления:

изучение исторических аспектов изменения климата и установление закономерностей причин произошедших чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

создавать новые модели мониторинга и прогнозирования с учетом космических, планетарных и антропогенных источников глобальных изменений климата;

разрабатывать новые подходы, методы и модели прогнозирования рисков трансграничных ситуаций, в том числе вызванных наводнениями и паводками с учетом климатических изменений;

совершенствовать методы и модели прогнозирования рисков чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обусловленных деградацией вечной мерзлоты, вызванной глобальным изменением климата;

применять методологические и научные подходы с учетом международного опыта в области управления рисками экстремальных природных явлений и их последствий с целью адаптации к климатическим изменениям.

Кроме этого, участниками круглого стола было высказано предложение о создании научного подразделения на базе научных или образовательных организаций МЧС России. На данное подразделение, по мнению ученых, необходимо возложить координирующую функцию по проведению исследований в области создания новых технологий

предупреждения и прогнозирования чрезвычайных ситуаций, обусловленных глобальными климатическими изменениями, обобщение передового опыта и инновационных разработок ведущих научных организаций не только в Российской Федерации, но и за ее пределами. Создание такого органа позволит комплексно рассматривать проблемы мониторинга и прогнозирования с учетом космических, планетарных и антропогенных источников глобальных изменений климата.

Необходимость регулярного проведения подобных встреч очень высокая, так как участники обсудили наиболее острые проблемы в области мониторинга и прогнозирования, а главное удалось выявить круг основных серьезных угроз, обусловленных глобальными климатическими изменениями, на которых необходимо сосредоточить усилия научного сообщества совместно с МЧС России для раннего предупреждения чрезвычайных ситуаций и защиты населения и территорий нашей страны.

### Литература

1. Проведение круглого стола «Проблемы прогнозирования чрезвычайных ситуаций, обусловленных глобальными климатическими изменениями» // Научные и образовательные проблемы гражданской защиты. 2017. № 2(33). - С. 3 – 6.
2. Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой (Монреаль, 16 сентября 1987 года).— Режим доступа: [Электронный ресурс]. - URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/montreal\\_prot.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/montreal_prot.shtml) (дата обращения: 22.01.2018).
3. CardioMood - научный подход к анализу вариабельности сердечного ритма (BCP). – Режим доступа: [Электронный ресурс]. - URL: <http://www.cardiomood.com/#about> (дата обращения: 22.01.2018).
4. Арефьева Е.В. Проблемы изменения климата: Роль международного сотрудничества и международных программ в интересах снижения риска бедствий. – Глобальные и национальные стратегии управления рисками катастроф и стихийных бедствий. Международный конгресс. 7 июня 2017 года, Ногинск, Россия. Материалы конгресса / МЧС России. М.: ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ). – 2017. – С.132 ил.

*Научное издание*

**ГЛОБАЛЬНАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ: АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВА И ПРАКТИКИ**

*Сборник трудов международной научно-практической конференции  
(г. Москва, 16 февраля 2018 г.)*

*Том 1*

*Под общей редакцией  
Мухлыниной Марии Михайловны  
Никифорова Андрея Игоревича  
Арамилева Сергея Владимировича  
Салтыковой Марины Викторовны  
Шарифуллиной Лилии Ринатовны*

*Компьютерная верстка (подготовка оригинал – макета) осуществлена в Академии гражданской защиты МЧС России (г. Химки)*

*Мухлыниной Марией Михайловной  
Салтыковой Мариной Викторовной  
Шарифуллиной Лилией Ринатовной*

Отпечатано с готового оригинала – макета  
в ООО типография «АГЗ МЧС России»

Подписано в печать 07.11.2018 г.  
Формат бумаги 42x30 1/16 Бумага офисная  
Печ.л.16,37 Тираж 55 экз.  
Зак.№ 177

ФГБВОУ ВО АГЗ МЧС России  
141435, г. о. Химки, Московской области  
мкр. Новогорск