

УДК 342.951:351:82

DOI: 10.19073/2306-1340-2017-14-3-113-116

О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ОХРАНЕ АТМОСФЕРНОГО ВОЗДУХА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ЕРУЗАЛИМОВА Ксения Сергеевна*

✉ ksenia_eruz@mail.ru

Ул. Короленко, 12, Омск, 644010, Россия

Аннотация. В статье анализируются проблемы несогласованности нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере охраны атмосферного воздуха. Так, автором указывается на необоснованное различие в компетенции федеральных и региональных органов экологического надзора в части возможности предъявления искового заявления в суд с требованием об ограничении деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны атмосферного воздуха. На основе анализа нормативного правового регулирования и судебной практики предлагается оптимизация полномочий органов экологического надзора.

Ключевые слова: окружающая среда, охрана атмосферного воздуха, государственный надзор в области охраны атмосферного воздуха, полномочия органов государственного надзора в области охраны атмосферного воздуха.

On the Improvement of the Legal Regulation in the Field of Atmospheric Air Protection in the Russian Federation

Eruzalimova Kseniya S.**

✉ ksenia_eruz@mail.ru

12 Korolenko st., Omsk, 644010, Russia

Abstract. The article considers the problems of inconsistency in the atmospheric air protection legislation. In particular, the Author indicates the unfounded distinctions in the competence of federal and regional environment protection bodies concerning the right to bring a suit against violators of the air protection rules and regulations. On the basis of extensive research of current legislation and case law the Author suggests optimizing the competence of environment protection bodies.

Keywords: environmental protection, air protection, the state supervision over air protection, powers of the air protection bodies.

В 2016 г. Россия присоединилась к Парижскому соглашению по борьбе с изменениями климата, основной целью которого является сдерживание температуры на Земле путем сокращения выбросов парниковых газов¹. Еще ранее распоряжени-

ем Правительства Российской Федерации был утвержден План мероприятий по обеспечению к 2020 г. сокращения объема выбросов парниковых газов до уровня не более 75 процентов объема указанных выбросов в 1990 г.² Министерством

* Аспирант кафедры административного и финансового права Омской юридической академии.

** Postgraduate student of the Department of Administrative and Financial Law at Omsk Law Academy.

¹ О подписании Парижского соглашения, принятого 12 декабря 2015 г. 21-й сессией Конференции Сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 14 апр. 2016 г. № 670-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 17, ст. 2427.

² Об утверждении Плана мероприятий по обеспечению к 2020 году сокращения объема выбросов парниковых газов до уровня не более 75 процентов объема указанных выбросов в 1990 году : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 2 апр. 2014 г. № 504-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 15, ст. 1778.

природных ресурсов и экологии Российской Федерации были разработаны методические указания и руководство по количественному определению объема выбросов парниковых газов³. Такое повышенное внимание со стороны государства к регулированию выбросов в атмосферный воздух заставляет задуматься о реальных масштабах проблемы, с которой столкнулась не только Российская Федерация, но и весь мир в целом.

Снижение выбросов загрязняющих веществ в атмосферу имеет важнейшее значение. Согласно данным Федеральной службы государственной статистики, количество выбросов загрязняющих веществ в атмосферу от стационарных и передвижных источников в Российской Федерации за 2016 год составило 31 617 тыс. тонн. Основными загрязнителями атмосферного воздуха остаются стационарные источники выбросов (предприятия электроэнергетики, цветной и черной металлургии, нефтедобывающей и нефтеперерабатывающей промышленности и др.). Однако доля выбросов от передвижных источников также растет. Так, количество вредных выбросов от передвижных источников увеличилось с 12 838 тыс. тонн в 2012 г. до 14 268 тыс. тонн в 2016 г.⁴

Оценивая работу государства в области охраны атмосферного воздуха, полагаем возможным использовать критерии, разработанные М. М. Бринчуком для исследования эффективности эколого-правового механизма, а именно качество нормативного правового регулирования отношений (в нашем случае – отношений по поводу охраны атмосферного воздуха) и степень исполнения соответствующих норм [1, с. 13].

В этой связи представляется целесообразным уделить особое внимание изучению деятельности органов государственного экологического надзора, так как именно они в ходе реализации своих полномочий непосредственно сталкиваются с несовершенством правового регулирования, которое в одних случаях позволяет хозяйствующим субъектам уходить от ответственности, а в других, наоборот, загоняет предпринимателей

в настолько жесткие рамки, что ставит под вопрос возможность дальнейшего их функционирования. Предметом внимания является и сама система органов государственного надзора, особенно с учетом последних тенденций сокращения численности государственных служащих. Отдельно следует остановиться на компетенции исполнительных органов государственной власти различных уровней.

В соответствии с действующим законодательством Российской Федерации, согласно ч. 1 ст. 24 Федерального закона от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха»⁵ (далее – Закон об охране атмосферного воздуха) под государственным надзором в области охраны атмосферного воздуха понимается как деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, так и деятельность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Таким образом, атмосферный воздух находится под охраной и федеральных органов государственной власти, и органов государственной власти субъектов Российской Федерации. И если при проведении проверок и выявлении нарушений компетенция федеральных и региональных органов государственной власти совпадает, то способы, направленные на устранение и недопущение последствий загрязнения воздуха, неоправданно отличаются.

Так, среди полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»⁶ (далее – Закон об охране окружающей среды) в ст. 6 указывает обращение в суд с требованием об ограничении, о приостановлении и (или) запрещении в установленном порядке хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, а также предъявление исков о возмещении вреда окружающей среде, причиненного в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды.

В то же время федеральные органы государственной власти, согласно указанному закону,

³ Об утверждении методических указаний и руководства по количественному определению объема выбросов парниковых газов организациями, осуществляющими хозяйственную и иную деятельность в Российской Федерации : приказ Минприроды России от 30 июня 2015 г. № 300. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Охрана атмосферного воздуха. Выбросы загрязняющих атмосферу веществ стационарными и передвижными источниками (регламентная таблица). URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/environment/

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 18, ст. 2222.

⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2, ст. 133.

обладают правом предъявления исков лишь о возмещении вреда, причиненного окружающей среде. Возникает вопрос, почему федеральные органы, проводя, по сути, аналогичные проверки в рамках предоставленных им полномочий, лишены возможности предъявления исков о приостановлении или запрещении деятельности, осуществляемой с нарушением требований законодательства. Ведь зачастую на практике возникает острая потребность именно в приостановлении незаконных выбросов, а также в понуждении нарушителей к их устранению. Стоит отметить, что Закон об охране атмосферного воздуха вообще не содержит указаний на возможность предъявления таких исков даже органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Причины, по которым законодатель не предоставил органам федерального уровня таких полномочий, в юридической литературе не были исследованы. Однако и за органами регионального надзора не сразу было закреплено такое право. Лишь спустя три года после введения в действие Закона об охране окружающей среды ст. 6 была дополнена соответствующим абзацем. Р. Х. Гизатуллин совершенно обоснованно называл ситуацию, когда сначала органы государственной власти субъектов Российской Федерации были лишены определенных полномочий в области охраны окружающей среды, а потом эти полномочия были добавлены, «чехардой» [2, с. 165].

При этом, согласно подп. «п» п. 7 Положения о государственном контроле за охраной атмосферного воздуха⁷, государственные инспектора по охране природы, осуществляющие государственный контроль за охраной атмосферного воздуха, имели право в установленном законодательством Российской Федерации порядке предъявлять иски физическим и юридическим лицам за нарушение законодательства Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха. Однако в настоящее время указанное Положение утратило силу. Альтернативой судебного иска в данном случае могла быть админи-

стративная процедура аннулирования или приостановления разрешения на выбросы вредных веществ, которая по своим последствиям аналогична судебному решению о запрещении выбросов.

Ранее в соответствии с абз. 6 ч. 3 ст. 24 Закона об охране атмосферного воздуха должностные лица органов надзора имели право аннулировать разрешения на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и разрешения на вредные физические воздействия на атмосферный воздух или приостанавливать действие таких разрешений на определенный срок, если условия таких разрешений не соблюдаются. Постановление Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2002 г. № 847⁸ было принято во исполнение данной нормы права и определяло основные параметры процедуры. Однако Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 219-ФЗ⁹ исключил из перечня законодательно закрепленных прав должностного лица органа государственного надзора право аннулирования или приостановления действия разрешения на выброс.

Что касается административного приостановления деятельности, предусмотренного Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, то здесь также возникают проблемы на практике.

Уже на протяжении многих лет учеными, в частности Н. Малютиным [3], Г. Г. Минашкиным [4], указывается на то, что не всегда административное приостановление деятельности позволяет добиться устранения нарушений. Данный вид наказания имеет срочный характер, и по истечении его срока действия лицо, привлеченное к административной ответственности, вправе продолжить свою деятельность вне зависимости от соблюдения требований природоохранного законодательства. При этом, несмотря на то что данное обстоятельство не исключает возможности повторного привлечения нарушителя к административной ответственности с назначением наказания в виде административного

⁷ О государственном надзоре и контроле за соблюдением законодательства Российской Федерации о труде и охране труда : постановление Правительства Рос. Федерации от 15 янв. 2001 г. № 31 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 4, ст. 293.

⁸ О порядке ограничения, приостановления или прекращения выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на атмосферный воздух : постановление Правительства Рос. Федерации от 28 нояб. 2002 г. № 847 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 48, ст. 4807.

⁹ О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 21 июля 2014 г. № 219-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 30, ч. I, ст. 4220.

приостановления деятельности, фактически до его непосредственного применения вредные выбросы в атмосферный воздух могут быть возобновлены.

В случае же удовлетворения искового заявления административного органа деятельность, осуществляемая с нарушением требований охраны атмосферного воздуха, будет приостановлена до выполнения требований исполнительного документа. Угроза взыскания исполнительского сбора и иные меры воздействия со стороны службы судебных приставов в данном случае будут являться дополнительным стимулом исполнения решения суда.

Положение о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор)¹⁰, согласуясь с Законом об охране окружающей среды, не наделяет службу правом предъявления исков о приостановлении либо запрещении деятельности, осуществляемой с нарушением требований охраны атмосферного воздуха.

Однако в Омской области ситуация сложилась иначе. Управлению Росприроднадзора по Омской области удалось добиться положительной судебной практики, поддержанной Омским областным судом. В обоснование своей позиции суды Омской области ссылаются на постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 18 октября 2012 г. № 21 «О применении судами законодательства об ответственности

за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования»¹¹, которое к субъектам обращения в суд по делам о нарушениях законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования относит, помимо всех остальных, и федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные осуществлять государственный экологический надзор.

Таким образом, на сегодняшний день одним из наиболее действенных способов, направленных на сокращение незаконных выбросов в атмосферный воздух, является предъявление искового заявления в суд о понуждении нарушителя к приостановке выброса вредных веществ. В связи с этим считаем целесообразным дополнить ст. 5 Закона об охране окружающей среды абзацем следующего содержания: «обращение в суд с требованием об ограничении, о приостановлении и (или) запрещении в установленном порядке хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды». Статьи 5 и 6 Закона об охране атмосферного воздуха дополнить нормами, уполномочивающими органы государственной власти Российской Федерации и ее субъектов на обращение в суд с требованием об ограничении, о приостановлении и (или) запрещении в установленном порядке хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны атмосферного воздуха.

Список литературы

1. Бринчук М. М. Эколого-правовой механизм: понятие и сущность // Экологическое право. 2013. № 3. С. 12–19.
2. Гизатуллин Р. Х. Состояние законодательства об окружающей среде как критерий эффективности экологической функции государства // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2008. № 1. С. 165–166.
3. Малютин Н. Административное приостановление деятельности: как защитить компанию // Налоги и налоговое планирование. 2012. № 1. С. 13–17.
4. Минашкин Г. Г. Административное приостановление деятельности: проблемы применения административного наказания // Юридическая наука. 2014. № 4. С. 72–77.

References

1. Brinchuk M. M. Ekologo-pravovoi mekhanizm: ponyatie i sushchnost' [Eco-Legal Mechanism: the Concept and Essence]. *Ekologicheskoe pravo – Environmental Law*, 2013, no. 3, pp. 12–19.
2. Gizatullin R. Kh. Sostoyanie zakonodatel'stva ob okruzhayushchei srede kak kriterii effektivnosti ekologicheskoi funktsii gosudarstva [The State of Environmental Protection Legislation as a Criteria of the Ecological Function of Government]. *«Chernye dyry» v rossiiskom zakonodatel'stve – Black Holes in the Russian Legislation*, 2008, no. 1, pp. 165–166.
3. Malyutin N. Administrativnoe priostanovlenie deyatel'nosti: kak zashchitit' kompaniyu [Administrative Suspension of Activity: How to Protect your Company?]. *Nalogi i nalogovoe planirovanie – Taxes and Tax Planning*, 2012, no. 1, pp. 13–17.
4. Minashkin G. G. Administrativnoe priostanovlenie deyatel'nosti: problemy primeneniya administrativnogo nakazaniya [Administrative Suspension of Activity: Problems in the Application of This Punishment]. *Yuridicheskaya nauka – Judicial Science*, 2014, no. 4, pp. 72–77.

¹⁰ Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370 : постановление Правительства Рос. Федерации от 30 июля 2004 г. № 400 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 32, ст. 3347.

¹¹ Рос. газ. 2012. 31 окт.