

Орловская Ирина Викторовна,
Костромской государственный университет
Orlovskaia Irina,
Kostroma State University
lawkostroma@yandex.ru

**ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА МЕСТ ПОГРЕБЕНИЯ:
ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
И ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ**

**ENVIRONMENTAL ASSESSMENT OF BURIAL:
PROBLEMS OF LEGAL REGULATION AND ENFORCEMENT**

В статье рассмотрены правовые проблемы организации экологической экспертизы при создании новых мест погребения, при реконструкции действующих мест погребения и проблемы обеспечения законности при выявлении нарушений законодательства об экологической экспертизе, связанных с несовершенством положений в российском экологическом законодательстве.

The article deals with the legal problems of the organization of environmental expertise in the creation of new burial sites, the reconstruction of existing burial sites and the problem of ensuring the rule of law in identifying violations of the legislation on environmental expertise related to the imperfection of the provisions in the Russian environmental legislation.

Экологическая экспертиза, оценка воздействия на окружающую среду, экологическое законодательство, места погребения, строительство мест погребения, прокурорский надзор

Environmental assessment, assessment of environmental impact, environmental legislation, place of burial, the construction of places of burial, prosecutorial supervision.

Экологической доктриной Российской Федерации¹ презюмируется, что обеспечение высокого качества жизни и здоровья населения, национальная безопасность не возможны без сохранения природных систем и поддержания соответствующего качества окружающей среды.

Достижение обозначенных показателей возможно только при безусловном исполнении природоохранного законодательства во всех сферах жизнедеятельности человека. Не исключением является и деятельность по погребению умерших.

© Орловская И. В., 2018

¹ Распоряжение Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р «Об Экологической доктрине Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 36. – Ст. 3510.

Местами погребения являются отведенные в соответствии с этическими, санитарными и экологическими требованиями участки земли с сооружаемыми на них кладбищами для захоронения тел (останков) умерших, стенами скорби для захоронения урн с прахом умерших (пеплом после сожжения тел (останков) умерших, далее – прах), крематориями для предания тел (останков) умерших огню, а также иными зданиями и сооружениями, предназначенными для осуществления погребения умерших (ч. 1 ст. 4 Федерального закона от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле»² (далее по тексту – Закон о погребении)).

Соблюдение санитарных и экологических требований к выбору мест погребения должно обеспечиваться надлежащим правовым регулированием и эффективным правоприменением. Однако, несмотря на специфику и социальную значимость деятельности по захоронению умерших, рассматриваемая сфера правоотношений характеризуется коллизийностью и проблемностью.

Так, ч. 3 ст. 16 Закона о погребении установлено, что создание новых мест погребения, реконструкция действующих мест погребения возможны при наличии положительного заключения экологической и санитарно-гигиенической экспертизы. Тогда как Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»³ (далее по тексту – Закон об экологической экспертизе) не содержит требования о необходимости проведения экологической экспертизы в случае создания новых мест погребения, реконструкции действующих мест погребения.

В ст. 11 Закона об экологической экспертизе приведен исчерпывающий перечень объектов федеральной экологической экспертизы, а в ст. 12 – исчерпывающий перечень объектов государственной экологической экспертизы регионального уровня. Возможность расширительного толкования указанных перечней объектов экологической экспертизы таким Законом не предусмотрена.

Таким образом, двумя нормативными правовыми актами, имеющими одинаковую юридическую силу, установлены различные законодательные требования. При этом специальным законом в области экологической экспертизы необходимость проведения экологической экспертизы указанных объектов не предусмотрена.

Из существа определения «экологическая экспертиза», установленного в ст. 1 Закона об экологической экспертизе, следует, что экологическая экспертиза это установление соответствия документов и (или) документации, обосновывающих намечаемую в связи с реализацией объекта экологической экспертизы хозяйственную и иную деятельность,

² Федеральный закон от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 146.

³ Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 48. – Ст. 4556.

экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды, в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду.

Однако Законом о похоронном деле не конкретизирован объект экологической экспертизы, т. е. законодательно не закреплено какие конкретно документы и (или) документация, обосновывающие намечаемую в связи с реализацией объекта экологической экспертизы хозяйственную и иную деятельность, в данном случае – создание новых мест погребения, реконструкция действующих мест погребения, подлежат проверке на предмет соответствия экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды.

Учитывая содержание определения «места погребения» (ч. 1 ст. 4 Закона о погребении) представляется не понятным какая конкретно документация подлежит экологической экспертизе в случае строительства кладбища, так как сам по себе указанный объект может представлять собой только земельный участок в который будут производиться захоронения. Или же в силу Закона о погребении экологической экспертизе подлежит только проектная документация на строительство стен скорби для захоронения урн с прахом умерших (пеплом после сожжения тел (останков) умерших), крематориев для предания тел (останков) умерших огню, а также иных зданий и сооружений, предназначенных для осуществления погребения умерших.

Аналогичным образом при закреплении в Законе о погребении требования о необходимости проведения экологической экспертизы в случае создания новых и в случае реконструкции действующих мест погребения, указанным нормативным актом не определен уровень (федеральный или региональный) на котором будет проведена такая экологическая экспертиза. Таким образом, законодательно не определен орган, уполномоченный на проведение государственной экологической экспертизы в случае создания новых и в случае реконструкции действующих мест погребения. При этом действующим законодательством не установлен порядок определения государственного органа, уполномоченного на проведение государственной экологической экспертизы, в случае отсутствия в Законе прямого указания на такой орган.

Изложенное в совокупности создает предпосылки для произвольного толкования органами государственной власти, органами местного самоуправления и хозяйствующими субъектами положений Закона, что, безусловно, не может способствовать реализации конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду.

Недостатки правового регулирования препятствуют не только реализации закрепленных прав, но и защите прав, свобод и законных интересов граждан в случае их нарушения.

В указанных обстоятельствах, а также с учетом ежегодного увеличение числа экологических правонарушений «органы прокуратуры... активно пытаются закрывать те правовые бреши, которые не всегда могут закрыть существующие природоохранные органы»⁴. Основные усилия и действия прокуроров концентрируются прежде всего там, где исчерпываются полномочия иных органов, имеет место неурегулированность правоотношений, затрагивающих интересы большого числа граждан. Нарушение таких интересов может представлять угрозу жизни и здоровью людей.

При осуществлении надзора за исполнением законов прокуроры зачастую сталкиваются с вопросами обеспечения законности при принятии решений о выделении земельного участка под строительство мест погребения и при строительстве таких мест. Однако, ввиду указанных недостатков правового регулирования принимаемые надзорным ведомством меры прокурорского реагирования становятся формальными и не отвечают требованиям об эффективности.

Так, прокурором г. Ярославль по обращению жителей деревень Игнатово, Сосновцы, Почаево, Думино, Матренино и Григорьевское проведена проверка, в ходе которой установлено, что мэрией города Ярославля принимаются меры, направленные на организацию муниципального кладбища на земельном участке, расположенном в Ярославском муниципальном районе. Однако, земельный участок, на котором предполагается размещение кладбища, не в полной мере отвечает требованиям законодательства для использования в целях массового захоронения: данный земельный участок относится к землям сельскохозяйственного назначения и в силу Закона не может использоваться для целей, не связанных с ведением сельского хозяйства; отсутствует положительное заключение экологической экспертизы. В связи с изложенным в марте 2018 прокурор г. Ярославля объявил предостережение о недопустимости нарушения закона при размещении кладбища заместителю мэра Ярославля – директору департамента городского хозяйства⁵.

В случае не принятия адресатом предостережения, объявленного прокурором, мер к недопущению нарушений Закона прокурором могут быть реализованы иные меры прокурорского реагирования.

В Барабинске Новосибирской области прокурор проверил законность организации и осуществлении деятельности кладбища «Южное» в г. Барабинске. Проверкой установлено, что кладбище «Южное» открыто без заключений экологической и санитарно-гигиенической экспертиз, про-

⁴ Климак А. В. Особенности мер прокурорского реагирования на нарушения экологического законодательства // Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства: пособие / под ред. А. В. Паламарчука. – М., 2014. – С. 308.

⁵ Прокурор Ярославля предостерег мэрию по «кладбищенскому» вопросу [Электронный ресурс] // ИА REGNUM. – 2018. – 14 марта. – URL : <https://regnum.ru/news/2390356.html> (дата обращения: 03.01.2019).

ектной документации, проекта территории санитарно-защитной зоны кладбища, ее благоустройства. С целью устранения выявленных нарушений межрайонный прокурор в июле 2017 внес главе г. Барабинска и директору муниципального учреждения представления. В отношении директора учреждения возбуждены дела об административном правонарушении по ст. 6.3 КоАП РФ (нарушение действующих санитарных правил и гигиенических нормативов) и ч.1 ст. 8.8 КоАП РФ (использование земельного участка не в соответствии с установленной категорией)⁶.

Прокурором г. Костромы в 2015 г. в адрес главы администрации города внесено представление по факту нарушения законодательства в связи с неправомерным использованием земель, находящихся в федеральной собственности, их самовольным занятием под людские захоронения, в том числе и в отсутствие заключения государственной экологической экспертизы. В ходе прокурорской проверки было установлено, что неправомерные захоронения производились в период 2002–2012 гг., общая площадь самовольно занятых земель, находящихся в собственности Российской Федерации составила более 8 га. По материалу проверки и постановлению прокурора, направленному в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ в отношении лиц из числа руководителей МУП г. Костромы «Ритуальные услуги и спецобслуживание», в мае 2015 г. следователем Следственного управления УМВД России по г. Костроме возбуждено уголовное дело по признакам состава преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 201 УК РФ (злоупотребление полномочиями)⁷.

Для преодоления существующих недостатков правового регулирования прокурорами применяется и такая форма мер прокурорского реагирования как обращение в суд.

Так, Волжским районным судом Самарской области удовлетворено исковое заявление прокурора Волжского района Самарской области о возложении на администрацию городского поселения Петра Дубрава муниципального района Волжский Самарской области обязанности провести экологическую и санитарно-гигиеническую экспертизу кладбища, расположенного в п. Дубовый Гай (дело № 2-2273/2014⁸).

⁶ В Барабинске прокурор проверил законность предоставления земли под кладбище [Электронный ресурс] // Новости Новосибирска. – 2017. – 20 июля. – URL : <http://novosibirsk-news.net/incident/2017/07/20/71391.html> (дата обращения: 03.01.2019).

⁷ В Костроме по результатам прокурорской проверки возбуждено уголовное дело в отношении должностных лиц муниципального предприятия [Электронный ресурс] // Прокуратура Костромской области. – 2015. – 05 июля. – URL : <http://www.kosoblproc.ru/default.php?page=news&id=15836> (дата обращения: 06.01.2019).

⁸ Решение Волжского районного суда Самарской области от 15 октября 2014 года [Электронный ресурс]. – URL : https://volzhsky--sam.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=29558719&delo_id=1540005&new=0&text_number=1 (дата обращения: 03.01.2019).

Однако, само по себе применение прокурором всего «арсенала» мер прокурорского реагирования при выявлении нарушений Закона не гарантирует их фактическое устранение и восстановление нарушенных прав граждан до тех пор пока требование о проведении экологической экспертизы при создании новых мест погребения, реконструкции действующих мест погребения не получит надлежащего законодательного закрепления.

В целях решения обозначенных проблем в настоящее время Минприроды РФ подготовлен, но не внесен для обсуждения в Государственную Думу РФ, Проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и в иные законодательные акты Российской Федерации»⁹. В соответствии со ст.9 такого Проекта предлагается в пункте 3 статьи 16 Федерального закона от 12 января 1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» слова «экологической и» исключить.

Таким образом, Минприроды РФ предлагает полностью отказаться от необходимости проведения государственной экологической экспертизы при создании новых мест погребения, реконструкции действующих мест погребения, что, безусловно, блокирует действие презумпции экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности и принципа обязательности оценки воздействия на окружающую среду при принятии решений об осуществлении хозяйственной и иной деятельности (ст. 3 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»¹⁰).

Представляется, что в условиях экологизации российского законодательства, указанным презумпции и принципу, а также принципу обеспечения участия граждан, общественных объединений и некоммерческих организаций в деятельности по охране окружающей среды и в решении задач охраны окружающей среды будет отвечать именно решение о включении в ст.12 Федерального закона от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», в перечень объектов государственной экологической экспертизы регионального уровня – проектной документации объектов, использование которых предполагается в качестве мест погребения.

Предложенный автором настоящей статьи вариант законодательных изменений отвечает требованиям об унификации и гармонизации действующего российского законодательства и позволит оперативно и эффективно обеспечить законность в случае нарушения законодательства об экологической экспертизе.

⁹ Законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и в иные законодательные акты Российской Федерации» от 23 ноября 2018 г. [Электронный ресурс]. – URL : <https://regulation.gov.ru/projects#npr=86078> (дата обращения: 03.01.2019).

¹⁰ Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 2. – Ст. 133.

Библиографический список

1. В Барабинске прокурор проверил законность предоставления земли под кладбище [Электронный ресурс] // Новости Новосибирска. – 2017. – 20 июля. – URL : <http://novosibirsk-news.net/incident/2017/07/20/71391.html> (дата обращения: 03.01.2019).
2. В Костроме по результатам прокурорской проверки возбуждено уголовное дело в отношении должностных лиц муниципального предприятия [Электронный ресурс] // Прокуратура Костромской области. – 2015. – 05 июля. – URL : <http://www.kosoblproc.ru/default.php?page=news&id=15836> (дата обращения: 06.01.2019).
3. Законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и в иные законодательные акты Российской Федерации» от 23 ноября 2018 г. [Электронный ресурс]. – URL : <https://regulation.gov.ru/projects#npr=86078> (дата обращения: 03.01.2019).
4. Климак А. В. Особенности мер прокурорского реагирования на нарушения экологического законодательства // Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства : пособие / под ред. А. В. Паламарчука. – М., 2014. – С. 308.
5. Прокурор Ярославля предостерег мэрию по «кладбищенскому» вопросу [Электронный ресурс] // ИА REGNUM. – 2018. – 14 марта. – URL : <https://regnum.ru/news/2390356.html> (дата обращения: 03.01.2019).
6. Распоряжение Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р «Об Экологической доктрине Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 36. – Ст. 3510.
7. Решение Волжского районного суда Самарской области по делу № 2-2273/2014 от 15 октября 2014 года [Электронный ресурс]. – URL : <https://volzhsky--sam.sudrf.ru> (дата обращения: 03.01.2019).
8. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 2. – Ст. 133.
9. Федеральный закон от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 146.
10. Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 48. – Ст. 4556.