



НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ

В. Е. Севрюгин,
заведующий кафедрой
административного и финан-
сового права Института
государства и права
Тюменского государственного
университета, доктор
юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист Российской
Федерации

Административная ответственность за экологические правонарушения (эколого-правовая ответственность) выступает составной частью юридической ответственности. Ее основанием является **экологическое правонарушение**: противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) деяние (действие либо бездействие) физического или юридического лица, за которое нормами экологического законодательства установлена административная ответственность.

Эколого-правовая ответственность по своей сути – это санкционная ответственность. Ей присущи все основные черты юридической ответственности. Она наступает за совершение экологического правонарушения, причинившего вред (ущерб) собственнику, природопользователю, окружающей среде и человеку или создавшего реальную угрозу причинения такого вреда. Вместе с тем это не новый вид ответственности, а комплексный межотраслевой правовой институт, включающий санкции как экологического, так и других отраслей российского права (уголовного, административного, гражданского, финансового, трудового и др.)

Нужно учитывать, что административная ответственность за экологическое правонарушение имеет свои особенности, обусловленные спецификой объекта посягательства.

Во-первых, вред (ущерб) от правонарушений экологического характера, в отличие от вреда, причиненного другими правонарушениями, в юридической литературе рассматривается в двух аспектах: 1) материальном (экономическая категория) и 2) нематериальном (экологическая категория), связанном со средой обитания человека, животных, растений. Экономический вред выражается в нанесении ущерба имущественным интересам собственников природных ресурсов и природопользователей в результате уничтожения, повреждения, загрязнения, истощения природных объектов, например, незаконная охота (т.е. отстрел, отлов диких животных), самовольная порубка леса, порча земель, браконьерский лов рыбы, загрязнение воды и атмосферного воздуха и т.п. Экономический ущерб имеет материальный характер, может быть реально исчислен в денежном выражении, как и вред, причиненный другими правонарушениями.

Оценка экологического вреда, причиняемого природным объектам, изначально отталкивается от качества окружающей природной среды, мест обитания человека, животных и растений, а не только и не столько ориентирована на стоимостную оценку этих природных объектов как материальных ценностей. Здесь вред, как правило, выражается в ухудшении естественного состояния природных объектов,

нарушении или ослаблении их экологических функций и связей, потере способностей природных объектов к самовосстановлению. Экологический вред не всегда имеет материальную форму и может быть исчислен в реальном денежном выражении. В ряде случаев он проявляется по истечении какого-то времени, например, в виде высыхания лесов вокруг городов, загрязняющих атмосферный воздух вредными выбросами экологически грязных металлургических производств в течение длительного времени (Магнитогорск, Нижний Тагил, Карабаш Челябинской области и др.)

Знаменательно, что проблемы экологии, экологической политики, экологической безопасности в России в последнее время вошли в число самых обсуждаемых как научной общественностью, так и правительственными кругами, органами прокуратуры, а также чиновниками разных уровней. В январе текущего года на заседании Совета безопасности была оглашена новая цель – создание действенной системы экологической безопасности в России. Следует отметить, что в стране до настоящего времени нет четко сформулированных целей в области экологии, ясной экологической политики, как нет и должного государственного контроля за экологической ситуацией. Как отметил на февральском заседании Правительства РФ В. Зубков, «уровень загрязне-

ния воздуха, особенно в крупных промышленных городах, превышает все мыслимые нормы, а площадь нарушенных земель составляет на сегодня более миллиона гектаров»¹. Это сопоставимо с территорией таких европейских государств, как взятые вместе Бельгия, Голландия и Люксембург.

В то же время за охрану и контроль в сфере экологии отвечают 6 структур федерального значения – Министерство природных ресурсов и пять ведомств: Росприроднадзор, Ростехнадзор, Роспотребнадзор, Россельхознадзор, Росводресурсы и соответствующие структуры во всех субъектах РФ. Но цели и функции указанных природоохранных структур различны, зачастую носят неконкретный и чисто ведомственный характер, особенно в сфере экологического и технологического надзоров, и в силу этого являются и экологически, и экономически неэффективными. По сути дела, у шести федеральных структур – нянек – экология, как дитя, остается без догляда.

С момента образования Российской Федерации и по настоящее время проблем в области экологии накопилось столько, что они приобрели общенациональное значение. Росту экологических проблем способствовала необдуманная ликвидация в 2000 г. самостоятельного федерального органа по контролю в сфере экологии – Госкомэкологии, объединявшего в себе все функции природоохранных структур, и последовавшее за этим поспешное упразднение государственных органов по надзору в области экологии – межрайонных природоохранных прокуратур. Действующее ныне экологическое законодательство разрабатывалось пятнадцать лет назад, поэтому во многом устарело. Несмотря на то, что в последние годы в него были внесены существенные изменения, новых эффективных правовых механизмов ликвидации экологического ущерба, связанного с хозяйственной и экономической деятельностью, так и не создано. Более того, отменена существовавшая ранее обязательная

экологическая экспертиза проектируемых объектов. Вне правового регулирования до сих пор остаются такие важные вопросы, как порядок установления зон экологического бедствия, охрана почв, возмещение экологического вреда прошлых лет, экологическая сертификация. В результате, несмотря на значительный рост экономики России, наметившийся в последние годы, экологическая ситуация в стране продолжает ухудшаться. Так, по данным Росстата, темпы роста образования токсичных отходов на отечественных предприятиях достигают 15–16% в год, значительно опережая темпы роста ВВП.

На сегодняшний день административная ответственность за экологические правонарушения предусмотрена отраслевым природоохранным законодательством разного профиля по принципу охраны отдельных природных объектов: земли, почвы, атмосферного воздуха, воды. Прежде всего, это административное законодательство и, конечно, КоАП, около 70 статей которого стоят на страже обеспечения рационального использования природных ресурсов, охраны окружающей природной среды и природопользования. Они сосредоточены, в основном, в гл. 8 (40 составов) и частично в главах 9 и 10. Значительная часть норм об административных правонарушениях в области экологии содержится в Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». Частично административная ответственность за земельные правонарушения установлена Земельным кодексом РФ, за водные правонарушения – Водным кодексом РФ, за лесные правонарушения – Лесным кодексом РФ, за отдельные виды правонарушений в особо охраняемых территориях – Градостроительным кодексом РФ.

В последнее время заинтересованные министерства и ведомства совместно с экологами, научной общественностью активно обсуждают концепцию Экологического кодекса, без которого, по их мнению, вряд ли

удастся существенно улучшить состояние воды, почвы и воздуха. В данном правовом документе предлагается подробно оговорить все нюансы, связанные с ответственностью предприятий за загрязнение окружающей природной среды. Максимальные размеры штрафов предлагается определять соответствующими распоряжениями Правительства РФ в каждом конкретном случае.

Представляется, что это ошибочная и исключительно конъюнктурная позиция. И у законодательной, и у представительной власти, общественности создается иллюзия по поводу возможности решения всех экологических проблем посредством введения драконовских для предприятий-нарушителей мер (штрафных санкций). Но давно известно, что применение правовой нормы, а в данном случае эколого-правовой, оправдано лишь тогда, когда оказались неэффективными другие способы борьбы с экологическими правонарушениями. Чем плох КоАП? Почему в нем, в его отдельной главе или главах нельзя прописать все те требования, которые предлагается закрепить в новом Экологическом кодексе?

Как показывает анализ современного экологического законодательства, регламентирующего административно-правовую ответственность в сфере ТЭК, принятие многих норм обусловлено стремлением законодателя решить посредством норм права проблемы, выходящие за пределы его возможностей. Так, рост объемов потребления топливно-энергетических ресурсов в условиях затянувшегося экологического кризиса России способствует увеличению дефицита ресурсосберегающих и безотходных технологий материального производства, истощению природных ресурсов, дальнейшему загрязнению окружающей природной среды и, в конечном итоге, обострению разного рода экологических проблем. Так, уже сейчас, по данным Министерства природных ресурсов РФ, в загрязнении атмосферного воздуха от стационарных источников доля только трех видов де-

¹ См.: *Российская газета*. 2008. 27 февр.

тельности – добыча полезных ископаемых (29,3%), производство и распределение электроэнергии, газа и воды (21,2%), обрабатывающие производства (34,8%) – составляет 85,4%. В загрязнении водных объектов на долю последних двух видов деятельности приходится 73,3%.

Как показывает опыт других стран, наряду с ужесточением юридической ответственности за нанесение ущерба природе, необходимо применять гибкую систему поощрения. Следует,

во-первых, устранить надуманные и вредные административные барьеры для бизнеса; во-вторых, предусмотреть в КоАП четкие, понятные и прозрачные правила для производителей, позволяющие им планировать свою хозяйственную деятельность на длительное время; в-третьих, возродить специализированный орган государственного надзора за экологией – межрайонные природоохранные прокуратуры, хорошо зарекомендовавшие себя на практике; в-четвертых, суще-

ственно обновить экологическое законодательство, особое внимание уделив охране здоровья человека, защите его экологического благополучия, выработать новые экологические требования к источникам вредного воздействия на окружающую природную среду; в-пятых, на базе существующих федеральных структур создать единый самостоятельный федеральный орган по контролю в сфере экологии, объединяющий все функции природоохранных структур.