

ИРИНА ГЕННАДЬЕВНА ЕРМОЛАЕВА

соискатель кафедры международного и конституционного права юридического факультета, Петрозаводский государственный университет (Петрозаводск, Российская Федерация)

irina.ermolaeva@yahoo.com

ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ НОРМ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА*

Анализ литературы и практики судебных дел выявил огромное количество проблем по привлечению к административно-правовой ответственности за нарушение норм экологического законодательства. Например, в Республике Карелия они связаны с невыполнением норм обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, с нарушением санитарно-эпидемиологических требований к эксплуатации жилых помещений и общественных помещений, зданий, сооружений и транспорта, к организации питания населения. Для эффективного обеспечения и выполнения требований экологического законодательства необходимо уточнение на официальном юридическом уровне следующих определений: «благоприятная окружающая среда», «вред, причиненный окружающей среде», «административно-правовая ответственность за нарушение норм экологического законодательства» и т. д. Если первые два понятия уже имеют предварительные формулировки, то последнее понятие, к сожалению, не имеет. Более того, в научной литературе рассматривают только одну сторону этого понятия: или административную ответственность без связи с нормами экологического законодательства, или экологические правонарушения в отсутствие административного законодательства, или во взаимосвязи, но фрагментарно, или в узком смысле. В результате проведенного исследования можно констатировать, что проблемы применения административно-правовой ответственности за нарушение норм экологического законодательства относятся к числу наиболее острых для российской действительности. В связи с этим выявление и решение данных проблем позволит на должном уровне противостоять противоправным посягательствам.

Ключевые слова: административно-правовая ответственность, нормы экологического законодательства

Соблюдение норм экологического законодательства является первостепенной основой экологической политики РФ, наивысшей социальной ценностью общества. Однако при реализации требований экологического законодательства выявились определенные затруднения практического применения.

Основные задачи законодательства об административных экологических правонарушениях в РФ: охрана прав человека, охрана здоровья граждан, соблюдение санитарно-эпидемиологического благополучия населения, охрана окружающей среды и т. д. – закреплены в Кодексе об административных правонарушениях РФ (далее – КоАП РФ).

Экологическое законодательство – это комплексная отрасль российского законодательства, включающая в себя нормы различных отраслей права: конституционное, гражданское, административное, уголовное и др. Комплексность присуща и большинству нормативно-правовых актов, входящих в состав экологического законодательства. Разработка такого рода комплексных актов связана с некоторыми трудностями, так как до настоящего времени не в полной мере учитывался многочисленный, взаимосвязанный друг с другом состав основных компонентов планеты: вода, земля, литосфера, атмосфера.

Анализ административных экологических правонарушений в Республике Карелия (РК) показал, что их объекты можно классифицировать на четыре группы: в сфере здоровья, санитарно-эпидемиологического благополучия населения (ст. 6.3–6.6, 6.8, 6.14–6.16 КоАП РФ); в области охраны окружающей среды и природопользования (ст. 8.3, 8.17, 8.21, 8.25–26, 8.31, 8.37, 8.42 КоАП РФ); в сфере промышленности, строительства и энергетики (ст. 9.1 КоАП РФ); в области сельского хозяйства, ветеринарии и мелиорации земель (ст. 10.6, 10.8 КоАП РФ).

Несмотря на то что административная ответственность является одним из основных институтов правовой защиты норм экологического законодательства (в связи с массовостью нарушений), дела о них рассматриваются судами достаточно редко. Проведенное исследование показало, что за последние два года в РК было выявлено всего 89 нарушений экологического законодательства, которые можно распределить среди следующих пяти статей КоАП РФ: ст. 6.3 (28,1 %); ст. 6.4 (14,6 %); ст. 6.6 (9,1 %); ст. 6.16 (6,7 %) и ст. 8.37 (5,6 %).

С целью улучшения экологического законодательства требуется уточнение следующих определений и формулировок: «благоприятная окружающая среда», «вред, причиненный окру-

жающей среде», «административно-правовая ответственность за нарушение норм экологического законодательства».

Федеральный закон об охране окружающей среды дает определение понятия «благоприятная окружающая среда» довольно в узком смысле, признавая за ней только такую окружающую среду, «качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов».

В отличие от ранее действовавшего (до 2002 года) Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды», как и ряда действующих федеральных законов, использовался термин «окружающая природная среда». Это понятие имеет более узкий смысл, в отличие от термина «окружающая среда», последняя включает в себя не только природную часть той среды, в которой мы живем и существуем, но и бытовую и производственную части среды, в которых человек проводит большую часть жизни.

Понятие «вред, причиненный окружающей среде» носит условный характер, не отражающий в правовом смысле причинение правового вреда природным объектам, которые не могут его претерпевать, а указывает только на природную среду как объект его причинения.

До настоящего времени юридически не определено такое значимое комплексное понятие, как «административно-правовая ответственность за нарушение норм экологического законодательства». Автором предложено следующее уточнение данного понятия: «административно-правовая ответственность за нарушение норм экологического законодательства» как одного из видов публично-правового института юридической (административной) ответственности предусматривает наложение штрафных санкций уполномоченным органом или должностным лицом субъекта РФ в виде административного наказания, соизмеримого нанесенному ущербу, к физическому или юридическому лицу, совершившему правонарушение в следующих сферах общественных отношений: охрана окружающей среды, использование природных ресурсов, экологическая безопасность населения.

Анализ литературы и практики судебных дел за последнее десятилетие показал, что существует огромное количество проблем по привлечению к административно-правовой ответственности за нарушение норм экологического законодательства. Пути решения данных проблем условно можно классифицировать на пять основных направлений.

1. Профилактика возникновения экологических административных правонарушений:

- определение условий и причин совершения административно-правовых нарушений [1; 14];

- организационно-правовые меры предупреждения административных правонарушений [3; 10];

- использование новых правовых институтов экологического права, например стратегическая экологическая оценка территорий, деятельность предприятий на долгосрочный период, общественная экологическая экспертиза предприятия на стадиях замысла и размещения.

2. Ужесточение репрессивных мер за административно-правовые нарушения:

- увеличение размера штрафных санкций за административные правонарушения в связи с низким уровнем репрессивности административных штрафов, соизмеримого нанесенному объему экологического ущерба (вреда) [2; 24], [5; 25];

- расширение списка карательных мер (например, за счет отзыва лицензии) [5; 20];

- введение в практику использования такого крайне сурового и редкого наказания для нарушителей, как предусмотренное ст. 3.12 КоАП РФ «административное приостановление деятельности» [2; 26];

- отмена административного предупреждения как недостаточно эффективной меры [2; 25] и др.

3. Совершенствование форм и методов управления по регулированию административных правонарушений:

- расширение сети природоохранных прокуратур [4; 15];

- создание административных экологических судов [1; 18], [4; 16];

- создание службы муниципального экологического контроля с соответствующими ей полномочиями и взаимодействия с другими органами экологического контроля [1; 19];

- повышение эффективности управления и взаимодействия всех органов в области охраны окружающей среды и природопользования (оптимизация и реструктуризация, исключение параллелизма и дублирования, четкое разграничение функций, создание единого консолидирующего органа экологического контроля, повышение уровня материально-технической базы и т. д.) [1; 10], [2; 10], [5; 13], [4; 16];

- создание статистического органа по сбору информации по всем экологическим правонарушениям (Всероссийский государственный институт экологического права или Всероссийский экологический информационный ресурсный центр);

- повышение уровня ответственности всех ветвей судебной власти, рассматривающих иски по административно-правовым нарушениям [2; 10], [4; 21];

- решение проблемы нестабильности некоторых нормативных актов в связи с частым изменением составов статей [2; 26], [5; 19].

4. Повышение уровня экологической культуры населения:

- выяснение условий и причин низкого уровня экологической культуры населения [5; 21], [4; 20];
- использование передового опыта в системе образования и просвещения населения [4; 23];
- внедрение экологического образования на принципах устойчивого развития общества в систему общего образования;
- своевременное и объективное информирование населения через средства массовой информации и др. [3; 13].

5. Совершенствование системы экологического законодательства:

- решение проблем применения административной ответственности за экологические правонарушения (совершенствование федерального и регионального экологического законодательства, повышение роли организационно-методической работы органов управления и т. д.);

- определение условий и причин низкого уровня темпов развития экологического законодательства в РФ [1; 17], [3; 5], [2; 10], [5; 23];

- выяснение причин отсутствия использования выводов и рекомендаций диссертационных и других исследований государственными органами власти [1; 12];

- использование предложений по уточнению или добавлению новых редакций текста в КоАП или в иных нормативных документах [1; 16], [2; 20], [5; 18];

- использование предлагаемых уточненных экологических определений и понятий в нормативных документах;

- принятие новых нормативных актов экологического характера (федеральных законов, постановлений Правительства РФ, Экологического кодекса РФ и др.) [1; 10].

* Работа выполнена при поддержке Программы стратегического развития ПетрГУ в рамках реализации комплекса мероприятий по развитию научно-исследовательской деятельности на 2012–2016 гг.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Деревянко Л. А. Административные правонарушения в сфере экологии: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. 24 с.
2. Монгуш А. Л. Административно-правовая ответственность за экологические правонарушения, совершаемые на особо охраняемых природных территориях (на примере Республики Тыва): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. 27 с.
3. Рысаев Ф. Б. Административно-правовое регулирование охраны окружающей среды в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. 20 с.
4. Скоморохина Е. В. Административно-правовое обеспечение защиты окружающей среды: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2002. 24 с.
5. Яковлева Е. А. Проблемы административно-правовой ответственности за экологические правонарушения: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 2010. 27 с.

Ermolayeva I. G., Petrozavodsk State University (Petrozavodsk, Russian Federation)

ISSUES OF APPLICATION OF ADMINISTRATIVE LIABILITY FOR VIOLATION OF ENVIRONMENTAL LAWS

The analysis of legal literature and judicial practice has revealed numerous issues concerning administrative liability for violation of environmental laws. In the Republic of Karelia, for example, such problems are associated with the failure to abide by the sanitation and epidemiological norms related to the population welfare, requirements for housing construction, transport operation, catering arrangements, and environmental safety. That is why, the current legal situation requires clarification of the following definitions: "good environment", "the harm caused to the environment", "administrative liability for violation of environmental laws" and etc. On the one hand, "good environment" and "the harm caused to the environment" have already had their legal pre-formulation, on the other hand, the last term is not formalized in present legislation. Moreover, today legal experts do not gear administrative liability to the norms of environmental law, as well as environmental harm – to the absence of administrative law. These categories are usually viewed in reference to each other but in fragments, or in a narrow sense. As a result, it can be stated that the problems of application of administrative liability for violation of environmental laws are among the most critical issues of the Russian reality. Therefore, the identification and resolution of the above-mentioned issues at the appropriate level might facilitate in prevention of unlawful acts.

Key words: administrative responsibility, standards of environmental legislation

REFERENCES

1. Derevyanko L. A. *Administrativnye pravonarusheniya v sfere ekologii. Avtoref. diss. kand. yurid. nauk* [Administrative violations in the field of ecology. Aspt. legal sci. diss.]. Moscow, 2003. 24 p.
2. Mongush A. L. *Administrativno-pravovaya otvetstvennost' za ekologicheskie pravonarusheniya, sovershaemye na osobo okhranyaemykh prirodnnykh territoriyakh (na primere Respubliki Tyva). Avtoref. diss. kand. jurid. nauk* [Administrative and legal responsibility for environmental offenses committed on Protected Areas (Republic of Tuva). Aspt. legal sci. diss.]. Moscow, 2003. 27 p.
3. Rysaev F. B. *Administrativno-pravovoe regulirovanie okhrany okruzhayushchey sredy v Rossiyskoy Federatsii. Avtoref. diss. kand. jurid. nauk* [Administrative and legal regulation of environmental protection in the Russian Federation. Phd. legal sci. diss.]. Moscow, 2003. 20 p.
4. Skomorokhina E. V. *Administrativno-pravovoe obespechenie zashchity okruzhayushchey sredy. Avtoref. diss. kand. jurid. nauk* [Administrative and legal protection of the environment. Phd. legal sci. diss.]. Voronezh, 2002. 24 p.
5. Yakovleva E. A. *Problemy administrativno-pravovoy otvetstvennosti za ekologicheskie pravonarusheniya. Avtoref. diss. kand. jurid. nauk* [The problems of administrative and legal responsibility for environmental offenses. Phd. legal sci. diss.]. Irkutsk, 2010. 27 p.

Поступила в редакцию 24.06.2013