

ИРИНА ГЕННАДЬЕВНА ЕРМОЛАЕВА

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

irina.ermolaeva@yahoo.com

ХАРАКТЕРИСТИКА АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В СФЕРЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПО ДАННЫМ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ*

Целью работы является изучение содержания административных правонарушений в области экологии. Впервые проведенное исследование статистики экологических правонарушений на примере Республики Карелия позволило определить основные характеристики этого вида правонарушений. За последние пять лет наблюдается рост количества регистрируемых экологических административных нарушений. Они являются массовыми, их в 35 раз больше, чем экологических преступлений, а по объемам наносимого вреда окружающей среде они сопоставимы с ущербом от экологических преступлений. Основными нарушителями норм экологического законодательства являются физические лица (70 % всех нарушителей), значительно меньше – юридические (25 %) и должностные лица (5 %). Противоправное поведение физических лиц выражается чаще всего в форме браконьерства – до 60 % всех нарушений; наибольшее количество экологических административных нарушений приходится на районы Республики Карелия с более высоким уровнем безработицы населения (Муезерский, Беломорский, Суоярвский и Пудожский), а наименьшее – районы с доминированием городского населения и более высоким уровнем занятости (Петрозаводск, Кондопога, Костомукша, Кемь и Сегежа).

Ключевые слова: количественные и качественные показатели административных экологических правонарушений, государственная политика судопроизводства в области экологии

Основной целью государственной политики РФ в области экологии являются повышение уровня экологической безопасности и сохранение природных систем. В Государственной программе Российской Федерации «Охрана окружающей среды на 2012–2020 годы» отмечается, что окружающая среда испытывает высокий уровень антропогенной нагрузки, снижение уровня биологического разнообразия и др. Президент РФ в послании Федеральному Собранию РФ на 2015 год отметил, что необходимо уделить особое внимание экологическим вопросам, здоровью нации, семье.

В «Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года» выделены главные проблемы экологической безопасности и сохранения природных систем, связанные с глобальными изменениями климата, нарастанием экологического ущерба, агрессивной экономической деятельностью различных отраслей народного хозяйства и т. д. Для решения этих проблем предлагается совершенствование нормативно-правовой базы в сфере охраны окружающей среды, рационального природопользования и экологической безопасности населения, а также усиление любого вида ответственности (в том числе и административной) за нарушение норм экологического законодательства.

Вопросам анализа правовых норм экологического законодательства уделяется большое

внимание. Тем не менее до настоящего времени административно-правовая ответственность за нарушение норм в этой области комплексно не исследовалась [2; 6], [3; 7] и др. В РФ отсутствуют официальные статистические данные по количеству экологических административных правонарушений. Статистическая отчетность представлена только на уровне экологических преступлений по данным МВД РФ (Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики – <http://www.gks.ru>). Статистика по экологическим административным правонарушениям представлена на уровне субъектов РФ (в государственных докладах Министерств по природопользованию и экологии о состоянии окружающей среды) не в полном объеме и не по всем направлениям. В связи с этим мы считаем целесообразным рассмотреть вопрос сравнения статистических данных по экологическим преступлениям и экологическим правонарушениям.

По официальным данным Федеральной службы государственной статистики, количество зарегистрированных экологических преступлений в РФ с 2000 по 2010 год возросло почти в три раза с 14818 до 46607. Эта тенденция в рассматриваемый период отмечена и по субъектам РФ. Например, в Республике Карелия (РК) число данных преступлений выросло почти в 3 раза (со 123, или 0,26 % всех экологических преступлений, до 349, или 0,75 %). Основная масса преступных деяний в России с 2000 по 2014 год приходилась

на незаконную рубку лесных насаждений (более 50 % от всего количества) и незаконную добычу (вылов) водных биологических ресурсов (около 40 %). В РК наблюдалась тождественная картина. Доля экологических преступлений в РФ за рассматриваемый период в общем количестве всех зарегистрированных преступлений составляла 0,9–1,5 %, а в РК от 0,36 до 1,86 % от всех экологических преступлений в РФ. С 2011 по 2014 год наблюдается тенденция снижения количества экологических преступлений в РФ (с 5 до 25 % в год). В настоящее время количество экологических преступлений от общего количества преступлений, по экспертным оценкам, может составлять в РФ не менее 3–5 % [1; 390].

Экологические административные правонарушения имеют массовый характер. Их количество значительно превышает количество экологических преступлений [2; 3]. Проведенные нами с 2010 по 2014 год исследования в РК по данным судебной практики касались актуальных вопросов определения характерных особенностей административных правонарушений в сфере экологии (состояние, динамика, удельный вес, структура экологических нарушений и т. д.). Анализ официальных данных сайтов судебных участков мировых судей РК (Официальный сайт мировой юстиции Республики Карелия – <http://www.mirsud.karelia.ru>), районных (городских) судов РК, Верховного суда Республики Карелия (Официальный сайт Верховного Суда Республики Карелия – <http://www-vs.kar.sudrf.ru>) показал, что ежегодно судами общей юрисдикции рассматривалось более 200 экологических административных нарушений, или около 1,5 % всех административных правонарушений. Нормы экологического законодательства нарушают в основном физические (68 %) и юридические лица (25,3 %). Должностные лица представлены незначительно (6,7 %).

В РК нарушения норм экологического законодательства (почти 90 %) распределены в основном среди следующих трех статей Кодекса РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 года № 195-ФЗ (далее КоАП РФ):

– ст. 8.37 КоАП РФ (Нарушение правил охоты, иных правил пользования объектами животного мира и правил добычи (вылова) водных биологических ресурсов и иных правил, регламентирующих осуществление промышленного рыболовства, прибрежного рыболовства и других видов рыболовства) – 57,1 % (данный вид нарушения выявлен инспекцией Управления охотничьего хозяйства Министерства сельского, рыбного и охотничьего хозяйства РК по государственному контролю и надзору в сфере охраны и использования объектов животного мира и инспекцией Отдела государственного контроля, надзора и рыбоохраны по РК Северо-Западного территориального управления Федерального агентства по рыболовству);

– ст. 6.3 КоАП РФ (Нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения) – 16,0 % (данный вид нарушения выявлен инспекцией Управления Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по РК и инспекцией Министерства по природопользованию и экологии РК);

– ст. 8.39 КоАП РФ (Нарушение правил охраны и использования природных ресурсов на особо охраняемых природных территориях) – 15,3 % (данный вид нарушения выявлен инспекцией Министерства по природопользованию и экологии РК).

Качественному составу данных видов нарушений, видимо, способствует наличие в Карелии значительных территорий, покрытых лесами, большого количества рек, озер, водохранилищ и особо охраняемых природных территорий.

Нарушения КоАП РФ, связанные с санитарно-эпидемиологическими требованиями и правилами охраны атмосферного воздуха, представлены следующими статьями:

– ст. 6.4 КоАП РФ (Нарушение санитарно-эпидемиологических требований к эксплуатации жилых помещений и общественных помещений, зданий, сооружений и транспорта) – 7,6 %;

– ст. 6.6 КоАП РФ (Нарушение санитарно-эпидемиологических требований к организации питания населения) – 4,7 %;

– ст. 8.21 КоАП РФ (Нарушение правил охраны атмосферного воздуха) – 7,4 %.

Наименьшее количество нарушений норм КоАП РФ выявлено в области лесного законодательства (не более 1,5 % каждой статья КоАП РФ):

– ст. 8.25 КоАП РФ (Нарушение правил использования лесов);

– ст. 8.26 КоАП РФ (Самовольное использование лесов, нарушение правил использования лесов для ведения сельского хозяйства, уничтожение лесных ресурсов);

– ст. 8.28 КоАП РФ (Незаконная порубка, повреждение либо выкапывание деревьев, кустарников или лиан);

– ст. 8.31 КоАП РФ (Нарушение правил санитарной безопасности в лесах). Следует отметить, что основными нарушителями норм лесного законодательства являются юридические лица (более 90 %).

Наибольшее количество экологических административных нарушений приходится в основном на районы РК, расположенные в средней и северной частях: Муезерский, Беломорский, Суоярвский и Пудожский (9–10 % на каждый район). Причиной, на наш взгляд, является более высокий уровень безработицы населения в этих районах по сравнению с другими районами.

По данным судебной практики, наименьшее количество вышеперечисленных нарушений

характерно для районов с низким уровнем безработицы населения и с доминированием городского населения (численностью 30–40 тыс. чел.): Петрозаводск, Кондопога, Костомукша, Кемь, Сегежа и другие (от 1,2 до 3,6 %, в среднем около 2 %). Следует отметить, что при проведении последней Всероссийской переписи населения в 2010 году в состав большинства администраций крупных населенных пунктов (городов) были отнесены и сельские поселения. Например, в г. Петрозаводске (с самой высокой численностью населения по РК и без сельских населенных пунктов) отмечен и самый низкий уровень нарушения норм экологического законодательства – менее 1 %.

По данным официального сайта судебных участков мировых судей РК, не зарегистрировано экологических административных правонарушений на 13 судебных участках мировых судей г. Петрозаводска (за исключением одного судебного участка мировых судей № 10). Отсутствие дел об экологических административных правонарушениях, по нашему мнению, связано с территориальной подсудностью или границами судебных участков, которые располагаются на территории города. Нарушения норм экологического законодательства в РК связаны в основном с большими территориями, не заселенными людьми (лесные массивы, водоемы и т. д.). Так, например, на единственном судебном участке (№ 10) мировых судей г. Петрозаводска, на территории которого (согласно территориальной подсудности) встречаются лесные массивы, зарегистрировано одно административное экологическое нарушение.

В районах РК, в которых наблюдается преобладание сельского населения (численность около 15–20 тыс. человек), отмечен более высокий уровень нарушения норм экологического законодательства (Олонецкий и Прионежский районы – около 5 %).

В районах РК с неразвитой промышленностью (Калевальский, Муезерский и Лоухский) зарегистрирован довольно высокий уровень нарушений норм экологического законодательства (от 3 до 10 %, в среднем около 7 %).

Основными причинами нарушения норм экологического законодательства физическими лицами, на которые приходится почти 70 % всех нарушителей, на наш взгляд, являются: постоянно растущее увеличение материальной и финансовой дифференциации, низкий уровень доходов и высокий уровень безработицы населения. Противоправное поведение физических лиц совершается чаще всего в форме браконьерства (по ст. 8.37 КоАП РФ до 60 %, по данным судебной практики). Следует отметить, что браконьерство в данном случае иногда может выступать как один из источников существования или доходов физического лица.

Анализ дел, рассмотренных Арбитражным судом РК, показал, что результаты его деятельности можно классифицировать по трем основным направлениям:

- признание незаконным решения административного органа о привлечении лиц к административной ответственности с изменением величины размера санкции (более половины всех рассмотренных дел);

- признание незаконным решения административного органа о привлечении лиц к административной ответственности с отменой санкции в виде предупреждения или штрафа (четверть всех рассмотренных дел);

- признание незаконным решения административного органа о привлечении лиц к административной ответственности частично, с изменением части размера санкции, назначив наказание в виде штрафа на меньшую сумму (четверть всех рассмотренных дел).

Статья 3.2 КоАП РФ устанавливает следующие виды административных наказаний: предупреждение, административный штраф, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, лишение специального права, предоставленного физическому лицу, административный арест, административное выдворение за пределы РФ иностранного гражданина или лица без гражданства, дисквалификация, административное приостановление деятельности, обязательные работы, административный арест на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения.

По данным судебной практики в РК, за экологические правонарушения применяется менее трети перечисленных видов административных санкций:

- 1) в отношении физических лиц применяются такие меры, как:

- предупреждение (0,1 % от всех экологических правонарушений);

- штраф в размере от 100 до 5000 руб. без конфискации орудий добычи (98,0 % от всех экологических правонарушений);

- штраф в размере от 1000 до 5000 руб. с конфискацией орудий добычи (1,9 % от всех экологических правонарушений);

- 2) особенностью административной ответственности в отношении юридических лиц является наложение штрафа в размере от 10 тыс. до 80 тыс. руб. с конфискацией орудий добычи или без таковой;

- 3) должностные лица несут ответственность за экологические правонарушения в виде штрафа в размере от 1000 до 10000 руб.

В заключение можно сделать следующие выводы. Исходя из судебной практики в РК, следует акцентировать внимание судов на использование иных административных санкций (лишение специального права, предоставленного физическому

лицу, административный арест, административное выдворение за пределы РФ иностранного гражданина или лица без гражданства, дисквалификация, административное приостановление деятельности, обязательные работы) и применение мер по ужесточению наказания за административно-правовые нарушения.

Более половины всех экологических административных нарушений совершаются по ст. 8.37 КоАП РФ.

Особенным является то, что нормы экологического законодательства нарушают в основном физические лица (70 %).

Наибольшее количество экологических административных нарушений приходится на районы РК, расположенные в средней и северной ее частях (Муезерский, Беломорский, Суоярвский и Пудожский), а наименьшее – на районы с доминированием городского населения (Петрозаводск, Кондопога, Костомукша, Кемь, Сегежа).

Анализ данных надзорных и судебных органов РК за последние пять лет показал рост количества регистрируемых экологических административных нарушений, их совершается почти в 35 раз больше, чем экологических преступлений.

* Статья подготовлена в рамках комплекса мероприятий Программы стратегического развития ПетрГУ на 2012–2016 гг.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Жадан В. Н. Актуальные вопросы криминологической характеристики экологических преступлений // Молодой ученый. 2013. № 4. С. 387–393.
2. Деревянко Л. А. Административные правонарушения в сфере экологии: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2003. 24 с.
3. Яковлева Е. А. Проблемы административно-правовой ответственности за экологические правонарушения: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 2010. 27 с.

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

CHARACTERISTICS OF ADMINISTRATIVE OFFENCES IN ENVIRONMENTAL LEGISLATION ACCORDING TO JUDICIAL PRACTICE

The aim of this work is to study the content of administrative violations in the field of ecology. For the first time, a study of statistics of environmental violations on the example of the Republic of Karelia allowed us to define the main characteristic features of this type of offense. The relevance of the topic lies in the fact that in the last five years the Republic has seen the rise in the number of registered environmental administrative violations. The offences are massive and, according to the data, are performed 35 times more often than environmental crimes. In terms of the inflicted harm these offences are comparable to the damage caused by environmental crimes. The results of the study run as the following: the main violators of environmental legislation are individuals (70 % of all offenders), much less are legal bodies (25 %) and administrative officials (5 %); wrongful conduct of individuals is expressed most often in the form of poaching — up to 60 % of all violations. The greatest number of environmental administrative violations, occurring in the areas of Karelian Republic, is registered on the territories with the high level of unemployment. (Muezerskiy, Belomorskiy, Suojarvskiy and Pudozhskiy regions). The lowest level of legal violations is characteristic of the areas with prevailing urban population and high levels of employment (Petrozavodsk, Kondopoga, Kostomuksha, Kem and Segezha).

Key words: quantitative and qualitative indicators of administrative and environmental offences, public policy proceedings in the field of ecology

REFERENCES

1. Жадан В. Н. Топикальные вопросы криминологической характеристики экологических преступлений [Aktual'nye voprosy kriminologicheskoy kharakteristiki ekologicheskikh prestupleniy]. Molodoy uchenyy [The Young scientist]. 2013. № 4. P. 387–393.
2. Деревянко Л. А. *Administrativnye pravonarusheniya v sfere ekologii: Avtoref. diss. ... kand. jurid. nauk* [Administrative violations in the field of ecology. Aspt. legal sci. diss.]. Moscow, 2003. 24 p.
3. Яковлева Е. А. *Problemy administrativno-pravovoy otvetstvennosti za ekologicheskie pravonarusheniya: Avtoref. diss. ... kand. jurid. nauk* [The problems of administrative and legal responsibility for environmental offenses. Aspt. legal sci. diss.]. Irkutsk, 2010. 27 p.

Поступила в редакцию 13.05.2015