

ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СФЕРЕ ЭКОЛОГИИ

© 2014 г. Сергей Александрович Боголюбов¹, Алексей Борисович Панов²

Краткая аннотация: в статье рассматриваются вопросы судебной практики и проблемы правоприменения КоАП РФ по экологическим делам. В частности, затрагивается вопрос о возникающих проблемах подведомственности и административной ответственности в этой сфере. Анализируются конкретные судебные дела из практики арбитражных судов.

Annotation: in the article considers the issues of judicial practice and problems of enforcement of the administrative code of the Russian Federation on environmental matters. In particular, addressing the emerging issues of jurisdiction and administrative responsibilities in this area. Specific court cases from the practice of arbitration courts.

Ключевые слова: административная ответственность, арбитражно-судебная практика, ВАС РФ, КоАП РФ, охрана окружающей среды, природопользование, судебная практика, экология, экологические правонарушения.

Key words: administrative responsibility, litigation and arbitration practice, the SAC, the Administrative Code, environmental protection, natural resources, litigation, ecology, environmental offences.

В связи с утверждением Президентом РФ Основ государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 г. активизируются дискуссии о совершенствовании экологического права в контексте с реформированием административного законодательства и административного процесса, что обуславливает обсуждение ряда проблем, возникающих в арбитражно-судебной практике³.

Одна из них – о подведомственности при осуществлении экологического, лесного и иного контроля и надзора, которые, будучи элементом публичного контроля, надзора, представляют собой деятельность специально уполномоченных органов исполнительной власти и их должностных лиц по систематическому наблюдению за

точным и единообразным соблюдением, исполнением и применением юридическими и физическими лицами правовых норм в сфере экологии.

В Российской Федерации существуют и функционируют несколько государственных структур, занимающихся надзором и контролем в сфере природопользования и охраны окружающей среды, объединяемых в соответствии с ч. 2 ст. 41, ст. 42, п. “е” ст. 71, п. “в” ч. 1 ст. 114 Конституции РФ и гл. 8 “Административные правонарушения в области охраны окружающей природной среды и природопользования” КоАП РФ понятием “экология”⁴.

Так, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по надзору в сфере природопользования, а также в пределах своей компетенции в области охраны окружающей среды, в том числе в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия, в области обращения с отходами (за исключением радиоактивных отходов) и государственной экологической экспертизы⁵.

¹ Заведующий отделом аграрного, экологического и природоохранного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, профессор кафедры административного права НИУ ВШЭ, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ.

² Помощник заместителя министра сельского хозяйства Российской Федерации – руководителя Федерального агентства по рыболовству, кандидат юридических наук.

³ См.: Дубовик О.Л. Совершенствование административной ответственности за экологические правонарушения // Экономика и жизнь 2002. № 38; Ивакин В.И. Административное воздействие за экологические правонарушения, предусмотренные в субъектах Российской Федерации // Сб. материалов науч.-практ. конференций / Под ред. А.К. Голиченкова. М., Т. 3. 2004; Кузнецова О.Н. Разграничение уголовной и административной ответственности за загрязнение атмосферы // Там же. Т. 2; Винокуров А.Ю. О некоторых особенностях применения законодательства об административных правонарушениях // Вестник Университета РАО. 2003. № 4.

⁴ См.: Боголюбов С.А. Правотворчество в сфере экологии. М., 2010.

⁵ Положение о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования, утвержденное постановлением Правительства РФ “Об утверждении положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 года № 370” от 30 июля 2004 г. с последующими изменениями и дополнениями.

Арбитражная практика по административным делам свидетельствует о проблемах подведомственности и административной ответственности в этой сфере. Показательно следующее дело. Инспектором службы по контролю и надзору в сфере охраны окружающей среды, объектов животного мира и лесных отношений Ханты-Мансийского автономного округа – Югры было проведено обследование территории Южно-Балыковского месторождения нефти, в ходе которого было зафиксировано загрязнение нефтесодержащей жидкостью участка лесного фонда, расположенного в Нефтеюганском участковом лесничестве. На основании данного обследования и по результатам рассмотрения материалов ООО было привлечено к административной ответственности, предусмотренной ч. 2 ст. 8.31 КоАП РФ, за загрязнение лесного участка.

Хозяйственное общество не оспаривало факта загрязнения, однако обжаловало вышесказанное постановление о привлечении к административной ответственности в суд, полагая, что оно вынесено неуполномоченным органом. По мнению ООО, согласно Федеральному закону “Об охране окружающей среды” от 10 января 2002 г. под государственным экологическим надзором понимается деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти и органов власти субъектов РФ, направленная на предупреждение, пресечение, выявление нарушений требований, установленных в области охраны окружающей среды, посредством организации и проведения проверок указанных лиц, принятия предусмотренных законодательством РФ мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений.

Государственный экологический надзор включает в себя федеральный государственный лесной надзор. Государственный экологический надзор в отношении юридических лиц осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти и организуется с учетом категорий объектов хозяйственной и иной деятельности юридических лиц. Основанием для административного взыскания со стороны органов исполнительной власти субъекта РФ послужил факт разлива нефти в районе трубопровода Южно-Балыковского месторождения, однако в соответствии с Федеральным законом “О промышленной безопасности опасных производственных объектов” от 21 июля 1997 г. и с постановлением Правительства РФ “О перечне объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю” от 31 марта 2009 г., данный объект

подлежит федеральному государственному экологическому контролю (с учетом Федерального закона “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам государственного контроля (надзора) и муниципального контроля” от 25 июня 2012 г.). На основании изложенного ООО делает вывод, что если объект подлежит федеральному государственному экологическому надзору, то надзорно-контрольные функции в отношении такого объекта вправе осуществлять Федеральная служба по надзору в сфере природопользования.

ООО оспорило постановление Службы об административном правонарушении по вышеперечисленным основаниям и добилось удовлетворения заявленных требований. Восьмой арбитражный апелляционный суд принял доводы истца, и его требования были удовлетворены. К аналогичным выводам пришел и суд кассационной инстанции. Служба обратилась в Высший Арбитражный Суд РФ (далее – ВАС) о пересмотре судебных актов в порядке надзора. Определением дело было передано на Президиум ВАС РФ, как подлежащее пересмотру в порядке надзора в соответствии с п. 1 ст. 304 АПК РФ.

Президиум ВАС РФ постановил отменить судебные акты нижестоящих судов по следующим основаниям. Согласно ст. 83 Лесного кодекса РФ Российская Федерация передает органам государственной власти субъектов РФ полномочия в области лесных отношений, в том числе осуществление на землях лесного фонда федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), за исключением случаев, предусмотренных п. 36 и 37 ст. 81 ЛК РФ. На основании ст. 23.24, 23.24.1 КоАП РФ органы, осуществляющие государственный лесной контроль и надзор, и органы исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющие государственный лесной контроль и надзор в пределах своих полномочий, в соответствии с лесным законодательством рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 8.31 КоАП РФ.

Положением об осуществлении федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), утвержденным постановлением Правительства РФ от 22 июня 2007 г., установлено, что федеральный государственный лесной надзор осуществляют Федеральное агентство лесного хозяйства, Федеральная служба в сфере природопользования и органы исполнительной власти субъектов РФ в рамках переданных полномочий по осуществлению федерального государственного лесного надзора. Следовательно, по мнению

Президиума ВАС РФ, Служба является уполномоченным органом государственной власти субъекта РФ по осуществлению федерального государственного лесного надзора.

Может показаться, что в установлении перечня объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору, теряется смысл, если в соответствии с ЛК РФ эти полномочия все равно передаются органам субъекта РФ. Однако согласно ЛК РФ уполномоченный федеральный орган исполнительной власти вправе издавать нормативные правовые акты по вопросам осуществления переданных органам государственной власти субъектов РФ полномочий, в том числе административные регламенты предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций в сфере переданных полномочий, а также обязательные для исполнения методические и инструктивные материалы об осуществлении таких полномочий органами исполнительной власти субъектов РФ. Таким образом, федеральное правительство в лице компетентных органов власти не устраняется от решения экологических вопросов, не перекладывает ответственность на органы исполнительной власти субъектов РФ.

С учетом того, что органы исполнительной власти, осуществляющие контроль и надзор в экологической сфере, представлены в субъекте РФ (в рамках как органов исполнительной власти субъекта РФ, так и территориальных органов федеральных органов власти), можно полагать, что четкое разграничение компетенции в этой сфере крайне важно, особенно с учетом необходимости реагировать на правонарушения в экологической сфере в кратчайшие сроки⁶.

В Комментарий к КоАП РФ обоснованно пишется о необходимости соблюдения принципа законности, закрепленного в ст. 15 Конституции РФ, что означает обеспечение строгого соблюдения и применения закона всеми субъектами права в соответствии с законами и подзаконными актами в рамках предоставленных компетенций. Это важно ввиду значительного числа субъектов административно-процессуальной деятельности и необходимости неукоснительного соблюдения ими многочисленных полномочий

⁶ См.: Мазуров А.В. Комментарий к новому Лесному кодексу Российской Федерации и Федеральному закону “О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации”. М., 2007; Лесной кодекс Российской Федерации. Постатейный науч.-практ. комментарий Е.А. Юдина. М., 2007; Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации (Постатейный) / Под ред. С.А. Боголюбова. М., 2008.

правоприменительно-юрисдикционного характера. Борьба с произволом администрации не менее важна, чем борьба с преступностью⁷.

Другой известной проблемой является определение субъектного состава административного правонарушения, указанного в ст. 8.2 “Несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами” КоАП РФ. Дискуссии ведутся вокруг того, кто должен отвечать за указанное правонарушение – лица, в процессе деятельности которых получаются отходы, или лица, занимающиеся сбором, складированием, использованием, сжиганием, переработкой, обезвреживанием, транспортировкой, захоронением и иным способом обращения отходов.

Так, Постановлением Президиума ВАС РФ от 12 июня 2011 г. № 709/11 по делу № А32-10488/2010-58/157-58 Арбитражного суда Краснодарского края указано, что нет оснований для ограничения субъектного состава правонарушения, предусмотренного в ст. 8.2 КоАП РФ, только лицами, специализирующимися на деятельности по обращению с отходами. Общество на своей территории складировало и хранило отходы, факт образования которых в результате его производственной деятельности подтвержден материалами дела. Действия общества правомерно отнесены судом первой инстанции к накоплению отходов. В Федеральном законе “Об отходах производства и потребления” от 24 июня 1998 г. установлены требования и обязанности в сфере обращения с отходами производства и потребления, распространяющиеся как на хозяйствующих субъектов, в процессе деятельности которых образуются отходы, так и на юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность в области обращения с отходами.

Распространенная объективная сторона данного правонарушения выражается в хранении после использования материалов и веществ. Так, определением ВАС РФ от 3 мая 2012 г. № ВАС-5258/12 отказано в передаче дела в Президиум ВАС РФ, поскольку в действиях заявителя имеется состав правонарушения, предусмотренного в ст. 8.2 КоАП РФ, выразившегося в размещении отработанных люминесцентных, ртутных ламп навалом в условиях, которые допускают возможность механического повреждения ламп и образования

⁷ См.: Комментарий к Кодексу об административных правонарушениях Российской Федерации / Под ред. Э.Н. Ренова. М., 2002 (Авт. комм. И.В. Панова. С. 775–778).

источников вторичного загрязнения воздуха ртутью, что подтверждается материалами дела,

Возникают споры по поводу разграничения составов ст. 6.3 “Нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения” и ст. 8.2 КоАП РФ. Считается, что специальный закон, специальная норма имеют приоритетность по отношению к общим законам и нормам на ту же тему; в тех случаях, когда административная ответственность за нарушение санитарных правил и норм помимо общих норм, содержащихся в ст. 6.3 КоАП РФ, установлена другими статьями КоАП РФ, действия лица подлежат квалификации по специальной норме.

В ст. 8.2 КоАП РФ установлена ответственность за несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при сборе, складировании, использовании, сжигании, переработке, обезвреживании, транспортировке, захоронении и ином обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами. Объективная сторона данного правонарушения выражается в действиях (бездействиях) по несоблюдению экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами.

В соответствии с п. 2.1.3, 2.2.11 СанПин 42-128-4690-88 “Санитарные правила содержания территорий населенных мест” на территории домовладения должны быть выделены специальные площадки для размещения контейнеров. Согласно п. 8.2.5 СанПиН 2.1.2.2645-10 для установки контейнеров должна быть оборудована специальная площадка с бетонным или асфальтовым покрытием, ограниченная бордюром и зелеными насаждениями (кустарниками) по периметру и имеющая подъездной путь для автотранспорта. Размер площадок должен быть рассчитан на установку необходимого числа контейнеров, но не более 5. Расстояние от контейнеров до жилых зданий, детских игровых площадок, мест отдыха и занятий спортом должно быть не менее 20 м, но не более 100 м.

Постановлением Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 2 декабря 2011 г. по делу № А53-8855/2011 Арбитражного суда Ростовской области установлено, что в ходе проведенной управлением Роспотребнадзора проверки выявлены нарушения санитарно-эпидемиологических требований к условиям проживания в жилых зданиях и помещениях, в частности в нарушение вышеназванного пункта санитарных правил контейнерная площадка для сбора мусора

располагается на расстоянии 17.6 м от многоквартирного жилого дома.

Объектом правонарушения по ст. 8.2 КоАП РФ являются общественные отношения, возникающие при обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами. В ст. 6.3 КоАП РФ установлена общая норма об ответственности за нарушение действующих санитарных правил и гигиенических нормативов, невыполнение санитарно-гигиенических и противоэпидемических мероприятий, в то время как ст. 8.2 Кодекса – специальная норма. В тех случаях, когда административная ответственность за нарушение санитарных правил и норм помимо общих норм, содержащихся в ст. 6.3 КоАП РФ, установлена другими статьями Кодекса, действия лица подлежат квалификации по специальной норме. Суд признал привлечение по ст. 8.2 КоАП РФ законным, так как общество нарушило ст. 18 Федерального закона “Об отходах производства и потребления”. В силу ст. 1 Федерального закона “Об отходах производства и потребления” от 24 июня 1998 г. под обращением с отходами понимается деятельность по сбору отходов, их накоплению, использованию, обезвреживанию, транспортированию и размещению.

Концептуальные подходы к решению проблемы предусматриваются в Постановлении Конституционного Суда РФ от 5 марта 2013 г. № 5-П по делу о проверке конституционности ст. 16 Федерального закона “Об охране окружающей среды” от 5 марта 2013 г. и постановления Правительства Российской Федерации “Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия” в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью “Тополь”⁸.

Серьезной современной проблемой экологического права, обеспечиваемого административными санкциями, становятся назначение и осуществление государственной экологической экспертизы. Строительство сооружений и иных объектов без утвержденного проекта, имеющего положительное заключение государственной экологической экспертизы, является нарушением законодательства РФ об экологической экспертизе и свидетельствует о наличии в действиях лица, осуществляющего это строительство, состава административного правонарушения по ч. 1 ст. 8.4 “Нарушение законодательства об экологической экспертизе” КоАП РФ.

⁸ См.: Росс. газ. 2013. 15 марта.

Современная сложность этого состава правонарушения заключается в том, что в соответствии с действующим Градостроительным кодексом РФ экологическая оценка проекта строительства в населенном пункте осуществляется в ходе общей градостроительной экспертизы, за исключением особо опасных промышленных объектов и ряда других, особо оговоренных в градостроительном законодательстве объектов проектирования, т.е. самостоятельная экологическая экспертиза, по общему правилу, может не проводиться. На майском заседании Президиума Государственного Совета РФ (2011 г.) Президентом РФ было обращено по инициативе министра природных ресурсов и экологии РФ внимание на необходимость оценки воздействия проекта на окружающую среду и в ходе общей государственной градостроительной экспертизы.

Объективную сторону правонарушения, предусмотренного в ч. 1 ст. 8.4 КоАП РФ, составляют невыполнение требований законодательства об обязательности проведения государственной экологической экспертизы, финансирование или реализация проектов, программ и иной документации, подлежащих государственной экологической экспертизе и не получивших положительного заключения государственной экологической экспертизы.

Согласно ст. 11 Федерального закона «Об экологической экспертизе» от 23 ноября 1995 г. обязательной государственной экологической экспертизе подлежат технико-экономические обоснования и проекты строительства, реконструкции, расширения, технического перевооружения организаций и иных объектов хозяйственной деятельности, расположенных на территории соответствующего субъекта РФ, независимо от их сметной стоимости, ведомственной принадлежности и форм собственности. В силу п. 4.1 ст. 12 этого Закона объектом государственной экологической экспертизы регионального уровня является в том числе проектная документация объектов, строительство, реконструкция, капитальный ремонт которых предполагается осуществлять на землях особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения, за исключением проектной документации отдельных объектов.

Постановлением Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 5 марта 2011 г. по делу № А32-26322/2010, Арбитражным судом Краснодарского края установлено, что несмотря на наличие у общества положительного заключения государственной экспертизы, которое не затрагивает вопросов экологической безопасности объекта,

данный документ не опровергает наличия в деянии общества состава правонарушения, предусмотренного в ч. 1 ст. 8.4 КоАП РФ. Строительство сооружений и иных объектов без утвержденного проекта, имеющего положительное заключение государственной экологической экспертизы, является нарушением законодательства РФ об экологической экспертизе и свидетельствует о наличии в действиях лица, осуществляющего это строительство, состава административного правонарушения по ч. 1 ст. 8.4 КоАП РФ.

Арбитражная практика в области административной ответственности за водные правонарушения весьма противоречива. Факт превышения содержания вредных веществ в сточных водах относительно нормативов предельно допустимой концентрации загрязняющих веществ, установленных для водоемов, а не для сточных вод, сам по себе, по мнению суда, не свидетельствует о причинении вреда водному объекту, а отсутствие нормативно-разрешительных документов на использование водного объекта для сброса загрязняющих веществ не является доказательством негативного воздействия на окружающую среду и причинения ей вреда. Согласно ч. 4 ст. 8.13 КоАП РФ административную ответственность влечет нарушение требований к охране водных объектов, которое может повлечь их загрязнение, засорение и (или) истощение.

Постановлением Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 2 ноября 2010 г. по делу № А24-3118/2009 Арбитражного суда Камчатского края указано, что в ходе проведения внеплановой проверки установлен факт самовольного сброса предприятием неочищенных хозяйственно-бытовых сточных вод в ручей без названия. В п. 1 ч. 6 ст. 60 Водного кодекса РФ установлен запрет на сброс в водные объекты сточных вод, не подвергшихся санитарной очистке, (исходя из недопустимости превышения нормативов допустимого воздействия на водные объекты и нормативов предельно допустимых концентраций вредных веществ в водных объектах), а также сточных вод, не соответствующих требованиям технических регламентов.

Согласно ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» негативным воздействием на нее является воздействие хозяйственной и иной деятельности, последствия которой приводят к негативным изменениям качества окружающей среды, загрязнению окружающей среды – поступлению в окружающую среду веществ и (или) энергии, свойства, местоположение

или количество которых оказывают негативное воздействие на окружающую среду⁹.

Оценив имеющиеся в материалах дела доказательства в соответствии со статьей 71 АПК РФ, суды обеих инстанций пришли к выводу о том, что установить степень воздействия на водный объект предприятия в данном случае не представляется возможным, так как Управлением Росприроднадзора оценивалось содержание вредных веществ непосредственно в сточных водах, но не исследовалось изменение водного объекта в результате такого сброса. Факт содержания вредных веществ в сточных водах, а не нормативов предельно допустимой концентрации загрязняющих веществ, установленных для водоемов, сам по себе не свидетельствует о причинении вреда водному объекту. Доказательств того, что такое превышение повлекло причинение вреда водному объекту, суду в нарушение ст. 65 АПК РФ не представлено. По мнению суда, отсутствие нормативно-разрешительных документов на использование водного объекта для сброса загрязняющих веществ не является достаточным доказательством негативного воздействия на окружающую среду и причинения ей вреда.

Осуществляя хозяйственную деятельность, связанную с причинением вреда окружающей среде, юридическое лицо должно знать о существовании установленных законодательством обязанностей, а также обеспечить их выполнение, т.е. соблюсти ту степень заботливости и осмотрительности, которая необходима для строгого соблюдения действующих норм и правил. Постановлением ФАС Уральского округа от 10 ноября 2010 г. по делу № А76-7207/2010-59-251 Арбитражного суда Челябинской области установлено, что предприятие допустило сброс сточных вод в реку с содержанием загрязняющих веществ (аммоний-ион, нитриты, хлориды, сульфаты, фтор, медь, цинк, марганец, ванадий, никель, железо, хром, фенол, нефтепродукты, гидразин), превышающим допустимые концентрации, установленные для предприятия разрешением на сброс загрязняющих веществ в водный объект, что является нарушением требований природоохранного законодательства. Таким образом, в действиях предприятия имеется состав административного

правонарушения, ответственность за которое предусмотрена в ч. 4 ст. 8.13 КоАП РФ.

По другому делу лимиты на выбросы и сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду для организации не были установлены, поскольку на момент рассмотрения дела не имелось нормативных документов, закрепляющих функции по установлению лимитов на сбросы за каким-либо органом исполнительной власти. При таких обстоятельствах превышать нормативы допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов в водный объект общество не могло. Но сам факт превышения установленных нормативов предельно допустимых концентраций вредных веществ, сбрасываемых в водоем сточных вод, является обстоятельством, способным привести к негативным последствиям (загрязнению, засорению, истощению водоема), т.е. к составу ч. 4 ст. 8.13 КоАП РФ, который является формальным.

Аналогичная проблема возникает по составу ст. 8.21 “Нарушение правил охраны атмосферного воздуха” КоАП РФ – является он формальным или материальным; здесь также существуют две точки зрения, и единообразия в судебной практике, к сожалению, нет. Согласно первой позиции необходимость установления количественных и качественных показателей выбросов вредных веществ в атмосферный воздух при привлечении организации по ст. 8.21 КоАП РФ отсутствует, так как состав правонарушения является формальным.

Авторы комментария к КоАП РФ полагают, что сформулированный в ч. 1 ст. 8.21. Кодекса сложный состав правонарушения является формальным, поскольку вредные последствия правонарушения находятся за пределами объективной стороны, и правонарушение считается завершенным с момента начала действий, приведших при отсутствии специального разрешения к выбросу вредных веществ в атмосферный воздух или вредному физическому воздействию на него¹⁰.

Не связывают привлечение к административной ответственности по ст.8.21. КоАП РФ с объемами и иными количественными и качественными показателями выброса вредных веществ и авторы другого комментария к КоАП РФ. Ключевыми понятиями, терминами для ч. 1 ст. 8.21. Кодексом в нем признаются

⁹ См.: Боголюбов С.А., Хлуденева Н.И. Об охране окружающей среды. Постатейный комментарий к федеральному закону. М., 2009; Куприянов И.В., Потравный И.М. Профилактика и возмещение вреда, причиненного водохозяйственными правонарушениями: современное состояние и перспективы развития // Экологическое право. 2008. № 5.

¹⁰ См.: Комментарий к Кодексу об административных правонарушениях / Отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М., 2010 (Авт. комм. А.Н. Щеклодкин. С. 450, 451).

“специальное разрешение”, а для ч. 2 ст. 8.21 – “условия специального разрешения”¹¹.

Постановлением ФАС Уральского округа от 10 ноября 2010 г. по делу № А76-7207/2010-59-251 Арбитражного суда Челябинской области установлен факт сброса обществом сточных вод в Финский залив Балтийского моря с превышением установленных нормативов сброса загрязняющих веществ. В силу положений Закона об охране окружающей среды общество обязано соблюдать те нормативы сброса и количества загрязняющих веществ по выпуску сточных вод, разрешение на которые получено.

Еще по одному делу Федеральный арбитражный суд Уральского округа в постановлении от 18 апреля 2006 г. № Ф09-2804/06-С1 указал, что организация, не представившая в установленный срок достоверную информацию об используемых и сбрасываемых водах, подлежит привлечению к ответственности по ст. 8.5 “Соккрытие или искажение экологической информации” КоАП РФ, а не по ст. 8.14 “Нарушение правил водопользования” КоАП РФ¹².

Поскольку в XXI в. водные ресурсы становятся необходимым условием устойчивого развития экономики при сохранении экологического состояния биосферы, по экспертным оценкам Министерства природных ресурсов и экологии РФ, водные ресурсы страны обеспечивают создание не менее 2,5% валового внутреннего продукта. По мере роста глобального дефицита пресной воды роль и значение водных ресурсов в перспективе будут только усиливаться. Это является достаточно веским основанием для повышения уровня рациональности водопользования. Поэтому неуклонное вышеописанное соблюдение требований закона обуславливает необходимость обсуждения дальнейшего совершенствования водного и административного законодательства в части усиления охраны вод от загрязнения, засорения и истощения¹³.

Не до конца решенной проблемой остается разграничение уголовных преступлений и смежных административных правонарушений. Глава 8 КоАП РФ “Административные правонарушения в области охраны окружающей среды

и природопользования” содержит ряд составов административных правонарушений, близких по объекту посягательства или даже совпадающих по названию (например, ст. 8.6 КоАП РФ “Порча земли”; ст. 8.21 “Нарушение правил охраны атмосферного воздуха”).

На один из таких вопросов, касающихся незаконной охоты, указал в своем постановлении “О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования” от 18 октября 2012 г. Пленум Верховного Суда РФ. В п. 14 названного Постановления Пленума указывается, что разграничение незаконной охоты (ст. 258 УК) и нарушений правил охоты (ч.1 ст. 8.37 КоАП РФ) осуществляется по таким признакам, как причинение крупного ущерба, применение механического транспортного средства или воздушного судна, взрывчатых веществ, газов или иных способов массового уничтожения птиц и зверей, совершения деяния в отношении птиц и зверей, охота на которых полностью запрещена, либо на особо охраняемой природной территории, в зоне экологического бедствия или в зоне чрезвычайной экологической ситуации.

Примечательно, что Пленум Верховного Суда РФ обращает внимание судов на необходимость учитывать взаимосвязь и взаимозависимость административной и уголовной ответственности при квалификации деяний, находящихся на грани преступления и административного правонарушения, указывая на то обстоятельство, что объективной стороной административного правонарушения, предусмотренного в ч. 1 ст. 8.37 КоАП РФ, является нарушение правил охоты, т.е. требований к осуществлению охоты и сохранению охотничьих ресурсов на всей территории Российской Федерации, в частности при нахождении физических лиц в охотничьих угодьях с орудиями охоты без соответствующего разрешения. Такие действия подлежат квалификации по ч. 1 ст. 8.37 КоАП РФ в случае, если они не содержат признаков преступления, предусмотренного в ст. 258 УК РФ.

Возникает также проблема процессуальных прав лиц, в отношении которых ведется административное производство. Они обладают определенными правами, например правом на обжалование постановления по делу об административном экологическом правонарушении. Но есть права, которые отсутствуют, но необходимы этому субъекту. В ст. 25.1 КоАП РФ отсутствует весьма существенное право снимать копии с материалов дела. Такое право – снимать копии

¹¹ См.: Комментарий к Кодексу об административных правонарушениях Российской Федерации / Под ред. Э.Н. Ренова (Авт. комм. С.А. Боголюбов. С. 223, 224).

¹² См.: СПС “КонсультантПлюс”.

¹³ См.: Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации (Постатейный) / Отв. ред. С.А. Боголюбов. М., 2007; Боголюбов С.А., Сиваков Д.О. Водное законодательство в вопросах и ответах. М., 2009.

из материалов дела – закреплено в ст. 35 ГПК РФ, такое же право предоставляет обвиняемому и УПК РФ. В КоАП РФ не говорится о том, что лицо, в отношении которого ведется дело, вправе делать выписки из материалов дела.

Законодатель не признает пока обязательного участия адвокатов по некоторым категориям дел. Для оказания юридической помощи лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, “может участвовать адвокат”, говорится в Законе, но не признается обязательного участия по делам, например, слепых, глухих, немых. Российское государство не возложило на себя обязанности по обеспечению адвокатскими услугами инвалидов. Помимо сказанного в КоАП РФ не закреплено и право адвоката выписывать из административного дела любые сведения и в любом объеме¹⁴.

Провозглашенные в преамбуле Конституции РФ цель обеспечения благополучия нынешнего

и будущих поколений и ответственность перед ними определяют, как указал Конституционный Суд РФ в Постановлении от 14 мая 2009 г. № 8-П, взаимообусловленность закрепленных в Конституции РФ права каждого на благоприятную окружающую среду и обязанность сохранять ее, выражая тем самым один из основных принципов правового регулирования отношений в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности – принцип приоритета публичных интересов.

В утвержденных Президентом РФ 30 апреля 2012 г. Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г. предусматриваются ответственность федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления за обеспечение благоприятной окружающей среды на соответствующих территориях, усиление ответственности за нарушение законодательства РФ об охране окружающей среды, полное возмещение вреда, причиненного окружающей среде.

¹⁴ См.: *Ивакин В.И.* Проблемы осуществления защиты прав граждан по делам об административных экологических правонарушениях // Вестник Оренбургского гос. ун-та. 2004. № 3.