

**АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНЫЙ ПРОЦЕСС
В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ
Administrative tort process in environmental protection**

С. Н. Королев, кандидат юридических наук, доцент Уральского института
Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
(Москва, пр. Вернадского, 82)

В. Н. Капицкий, доцент Уральского государственного аграрного университета
(Екатеринбург, ул. Карла Либкнехта, 42)

Рецензент: Б. А. Воронин, доктор юридических наук, профессор

Аннотация

За юридической литературой закрепляется задача эколого-правового исследования, состоящая в том, чтобы научными средствами разработать такой механизм правового воздействия на природоохранные и природоресурсные процессы, который бы позволил обеспечить их оптимальное, с общепublicной точки зрения, развитие.

Ключевые слова: административно-деликтный процесс, окружающая среда, охрана окружающей среды.

Summary

For the legal literature assigned task of environmental legal studies, consisting in order to by scientific means develop a mechanism of legal influence on environmental and natural resource processes that would enable them to provide optimal development.

Keywords: administrative tort process, the environment, protection of the environment.

За юридической литературой закрепляется задача эколого-правового исследования, состоящая в том, чтобы научными средствами разработать такой механизм правового воздействия на природоохранные и природоресурсные процессы, который бы позволил обеспечить их оптимальное, с общепublicной точки зрения, развитие [14: 15]. Ключевыми элементами данного механизма, безусловно, являются экономико-правовые и организационно-правовые средства, которыми активно пользуются органы государственного управления и местного самоуправления в области охраны окружающей среды и природопользования. Однако объективные законы рыночного отношений, их нестабильность и риски не позволяют рассчитывать на устойчивое финансовое обеспечение деятельности в указанных областях. Следовательно, необходимо, не исключая научные разработки экономико-правового регулирования, большее внимание уделять совершенствованию блока организационно-правовых мер охраны окружающей среды и природопользования.

Правовой режим природы должен быть особенным, отличным от режима материальных объектов социальной среды. Теоретически он должен быть таким, чтобы, удовлетворяя некий оптимальный объем потребностей человека, природа сохранялась в благоприятном состоянии. Данный вывод вполне соответствует мнению, которое сформировалось в юридической науке [3: 19, 5:7–8; 6: 49–50].

В ряду организационно-правовых мер не последнюю роль играют те, которые влияют на функции, методы, компетенцию органов экологического управления. Широкое распространение

в связи с проблемой сохранения природы приобретают идеи контроля окружающей природы как формы научного наблюдения, включенного в технологию рационального природопользования. Сейчас этот вопрос очень актуален, так как если человечество не поймет всей важности происходящего, это может грозить ему экологической катастрофой.

Данная статья касается той ее части, которая связана с исполнением государственной функции по проведению проверок органами экологического контроля (надзора) – одного из основных инструментов охраны окружающей среды, обеспечения рационального природопользования и экологической безопасности граждан. Контроль (надзор), осуществляемый компетентными органами, сталкивается с проблемами, которые требуют адекватного и оперативного решения.

Новизна статьи в том, что в ней представлены не только научные рекомендации по совершенствованию практики действующего законодательства, но и предлагается пакет отдельных правовых форм, разработанных в соответствии с законодательством и позволяющих повысить оперативность и эффективность деятельности контролирующих органов, проверяющих исполнение экологического законодательства во всех сферах хозяйственной и иной деятельности.

В статье представлено более десяти различных правовых актов реагирования органов управления. Эти акты отражают в достаточном объеме казусы, встречающиеся в юридическо-организационной практике.

Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации является одним из высших федеральных законов. Издание такой формы закона, как кодекс, является свидетельством особой значимости конкретной сферы общественных отношений в проводимой государственной политике, то есть сфера, обеспеченная кодексом, является приоритетной для государства.

Однако какая бы форма закона ни была избрана законодателем, она не может быть совершенной в условиях быстро меняющегося мира. Это касается и КоАП РФ. В юридической литературе отмечалось, что законодателю не удалось создать единственный, универсальный административно-деликтный нормативный акт [13: 10–17]. Особенно ярко отмеченное свойство КоАП РФ проявляется в области охраны окружающей среды, где средства правового регулирования сталкиваются с объективным антагонизмом интересов, потребностей человека, общества, государства и возможностей окружающей среды.

Сбалансировать взаимодействие общества и окружающей среды до степени целесообразности возможно на основе комплексного использования не только юридических, но и экономических и иных средств регулирования. Причем приоритетными в ряду этих средств являются, безусловно, экономические. Это объясняется тем, что деятельностью движет материальный интерес, кроме этого, в процессе деятельности в окружающей среде человеком непременно причиняется вред среде, что предполагает необходимость финансирования работ по возмещению потерь, восстановлению качества среды.

В юридической литературе подробно исследованы механизмы возникновения потерь и их возмещения [9: 263–276].

В условиях цикличности развития рыночной экономики, ее непредсказуемости рассчитывать на устойчивое государственное финансирование деятельности в области окружающей среды пока не приходится. Очевидно, необходимо совершенствовать иные, не экономические средства, обратив особое внимание на правовые нормы об осуществлении управленческих функций. Представляется, что в настоящее время следует более активно вести научную проработку проблем производства по делам об административных нарушениях (административно-

деликтный процесс) в области охраны окружающей среды. В этом процессе участвует огромное число различных органов и представителей, определяющих движение дел. Здесь актуален вопрос о соотношении материальных и процессуальных правил, которые регламентируют действия органов на различных стадиях процесса.

Значительную экономию первичных ресурсов может обеспечить комплексное использование сырья, то есть получение из него сразу многих полезных веществ.

Например, на Кольском полуострове находится месторождение апатитнефелиновых руд. Они содержат 13 % апатита, 30–40 % нефелина, известняк и другие материалы. Добытая руда разделяется на апатитовый и нефелиновый концентраты, после этого из апатита получают фосфорные удобрения, фосфорную кислоту, фториды, фосфогипс, а из нефелина и известняка – глинозем, соду.

Из медных руд кроме меди можно получить не менее 20 полезных элементов: серу, цинк, золото, серебро, молибден и др. Мы можем экономить дефицитные ресурсы, найдя им замену: дефицитную медь можно заменить стекловолокном, железо и алюминий – пластиком.

При добыче нефти теряется попутный газ, а он является сырьем для химической промышленности. Из природного и попутного газа получают огромное количество товаров.

В правовой литературе справедливо отмечается вторичная природа процессуальных норм при признании их значимости, которые существуют для того, чтобы обеспечить эффективную реализацию материальных норм [2: 325; 4: 169]. Однако вторичность норм не означает, что их совершенствованием заниматься не стоит. Напротив, в силу органичной связи процессуальных норм с материальными их совершенствование чрезвычайно важно для правоприменительной практики. При этом, однако, следует принимать во внимание справедливые суждения о правотворчестве, высказанные в юридической литературе. Здесь необходим взвешенный подход. Как верно отмечает С. А. Боголюбов, удовлетворение части предложений может стать шагом назад в развитии демократических начал природоохранного правотворчества и учета общественного мнения, а предложенные выводы являются порой прикрытием для ухода от международно признанных экологических требований и для организации правового вакуума (в лучшем случае) или хозяйственного беспредела [4: 401].

Так, в КоАП РФ, экологическом законодательстве отсутствуют правила о порядке производства надзорных проверок. Появляющиеся подзаконные акты ведомственного регулирования – административные регламенты о порядке реализации надзорной функции – также нуждаются в развитии. Не рассматривается эта проблема и в литературе по административному праву, отмечается лишь, что производство по делам об административных правонарушениях во многих случаях начинается после плановых и внеплановых проверок, осуществления надзорных мероприятий [2: 543].

Понятно, что проверки проводятся до возбуждения дел. От квалифицированности их проведения нередко зависит судьба дела.

Проверки – это средства реализации управленческой функции надзора. В правовой литературе они рассматриваются также как меры борьбы с нарушителями законности [11: 41].

К проверкам предъявляются следующие требования:

1. Правительность выбора объекта проверки.

Их следует проводить на тех предприятиях, в тех учреждениях и организациях, где неблагоприятно обстоят дела с соблюдением законодательства об охране окружающей среды. При необходимости для этого может быть образована проверочная комиссия. Для этого орган, проводящий проверку, должен располагать информацией о нарушениях. Ее источники различны и хорошо отражены в специальной юридической литературе [10]. К числу важных

источников информации следует отнести запросы, жалобы, заявления и прочее. Для квалифицированной работы с ними следует руководствоваться прилагаемой схемой (форма 1).

Для того чтобы проверки были результативными, они должны быть подготовлены.

Подготовка проверки проходит в 3 этапа:

1) сбор данных о состоянии законности на проверяемом объекте: анализ жалоб, заявлений и др. Собранные данные подлежат тщательному изучению. Проверяемому субъекту может быть направлено требование о представлении документов для проверки (форма 4);

2) сбор и изучение нормативного материала по проверке;

3) составление плана проверочных действий. В план включаются вопросы, подлежащие выяснению, и источники получения сведений о них. Так формируется предмет проверки, то есть то, на что будут направлены проверочные действия инспекторов. Имея в виду единство окружающей среды и ее компонентов в содержании предмета экологического контроля (надзора), следует тем не менее разграничивать вопросы деятельности хозяйствующих и иных субъектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду (например, выбросы, сбросы, экоплатежи и др.), деятельность по рациональному использованию природных ресурсов, земель, вод, лесов и др. и их охрану. Именно такой подход в определении предмета контроля (надзора) является господствующим в теории экологического права [8: 55–63; 3: 149–150; 7: 74–76]. Отмеченная дифференциация предмета контроля (надзора) обусловлена законодательством, в котором выделяется блок нормативно-правовых актов об охране окружающей среды и блок актов об использовании и охране природных ресурсов (компонентов окружающей среды). Предмет проверки фиксируется в распоряжении о ее проведении (формы 2 и 3).

2. Полнота проверки.

Принцип объективной истины характерен и для проверок. В соответствии с ним обязательно надо выяснить причины и условия, способствующие совершению правонарушений с тем, чтобы позднее, после завершения проверки, принять меры по их устранению.

Причины и условия могут быть двоякие:

1. Правовые – это ранее совершенные на проверяемом объекте правонарушения.

2. Социальные не связаны с правом. Это могут быть недостатки в социальной работе и др.

Работа по выяснению причин и условий должна быть проведена в обязательном порядке, так как действующим законодательством она отнесена к обязанностям должностных лиц, рассматривающих дела (ст. 29.13 КоАП РФ). Среди обязанностей следует отметить необходимость всестороннего, полного, объективного и своевременного выяснения обстоятельств, связанных с предметом проверки; рассмотрение поступающих в процессе проверки ходатайств и др.

3. Проведение собеседования с руководителем проверяемого объекта. Проверка начинается с такой встречи и ею заканчивается.

Планируя и проводя проверку, следует принимать во внимание следующие условия ее проведения. Во-первых, необходимость предупреждения (превенции) правонарушений. В экологической сфере превенция играет чрезвычайно важное значение, так как позволяет нейтрализовать противоправное поведение и тем самым исключить обременительные для государства затраты на устранение негативных последствий. В экологическом законодательстве содержатся различные превентивные нормы, которые в теории экологического права поделены на 5 видов: 1) стимулирующие и поощрительные; 2) понуждающие; 3) предостерегающие; 4) страховочные; 5) гарантийные [3: 257].

Во-вторых, учет особенностей юридической ответственности за противоправные действия в области охраны окружающей среды и природопользования. В ходе проверки могут быть

установлены нарушения экологического законодательства. Необходимо знание особенностей юридической ответственности, позволяющее отграничивать юридическую ответственность от других правовых мер, которые также реализуются принудительно, хотя юридической ответственностью не являются. В юридической теории они именуется «мерами защиты» и используются тогда, когда действия объективно противоправные, но совершены при отсутствии вины [1: 377–381]. Например, окружающей среде и ее компонентам причинен вред в ходе военных учений. В такой ситуации нет правонарушителя и нет юридической ответственности, а возмещение убытков – непосредственная обязанность Министерства обороны РФ.

Проблема особенностей видов юридической ответственности за экологические правонарушения весьма подробно исследована в научной литературе [9: 263–369]. Представляется целесообразным внести изменения в ст. 4.7 КоАП РФ с тем, чтобы изменить ее природу с диспозитивной нормы на императивную, указав, что судья **обязан** при отсутствии спора о возмещении имущественного ущерба окружающей среде и ее компонентам решить вопрос о возмещении имущественного ущерба. Это предложение продиктовано публично-правовой природой окружающей среды и ее компонентов, которые выступают как основа жизни и деятельности человека (п. 4 ст. 2 ФЗ «Об охране окружающей среды»; п. 1 ст. 3 «Водного кодекса РФ» и др.).

Третье условие заключается в недопустимости объективного вменения. В Федеральном законе от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» определены принципы контрольно-надзорной деятельности, одним из которых является принцип презумпции добросовестности проверяемого субъекта. Это аналог принципа презумпции невиновности, то есть лицо считается не виновным, пока его вина не доказана в порядке, установленном законом (ст. 15 КоАП РФ).

Исходя из этого, главной задачей инспектора, проводящего проверку, является сбор доказательств, подтверждающих вину лица, и закрепления их в акте и протоколе об административном нарушении (формы 5 и 6). По итогам проверки составляются акт и предписание (форма 7). Данным актом закрепляется и формально завершается *первая стадия* административно-деликтного процесса – возбуждение дела об административном правонарушении. Дело считается возбужденным с момента составления протокола либо с момента вынесения прокурором постановления о возбуждении дела (ст. 28.1 КоАП РФ). Протокол составляется в процессе проверки либо по ее завершению в том случае, если выявлено административное правонарушение. Правонарушителю необходимо огласить его права, о чем следует сделать отметку в протоколе. Если у правонарушителя имеются замечания, их следует оформить в письменном виде и приложить к протоколу. Если проверка внеплановая, необходимо иметь санкцию прокурора, которая выдается по заявлению контрольного органа (форма 8).

Второй стадией административно-деликтного процесса является подготовка дела к рассмотрению. Эта стадия включает следующие действия:

1. Изучение обстоятельств, исключающих возможность рассмотрения дела.
2. Разрешение вопросов о принятии дела к производству, о чем уведомляется проверяемое лицо (формы 9 и 10), а также о возвращении протокола в орган, его составивший, ввиду процессуальных ошибок (форма 11) и о направлении дела по подведомственности (форма 12).

Третьей стадией является рассмотрение дела по существу. Следует пояснить, что основаниями для рассмотрения дела по существу являются достаточность материалов для их всестороннего, полного и объективного исследования и оценка обстоятельств, которые могут воспрепятствовать его рассмотрению.

Экологические правонарушения характеризуются латентностью и нередко являются длящимися во времени. Поэтому возникает вопрос о продлении срока рассмотрения дела (форма 13). Иногда эти дела могут быть рассмотрены в отсутствие лица без уважительных причин. Порядок рассмотрения дел определен ст. 29.7 КоАП РФ. Результатом данного процессуального действия является постановление о назначении административного наказания, либо о прекращении производства (приложение № 14), а также определения о передаче дела по подведомственности.

В концентрированном виде административно-деликтный процесс представлен в форме 15 [12].

Библиографический список

1. *Алексеев С. С.* Проблемы теории права. Свердловск, 1982. Т. 1.
2. *Бахрах Д. Н., Татарян В. Г.* Административное право России : учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М. : ЭКСМО, 2009.
3. *Боголюбов С. А. [и др.]*. Институты экологического права. М. : ЭКСМО, 2010.
4. *Боголюбов С. А.* Правотворчество в сфере экологии. М. : ЭКСМО, 2010.
5. *Боголюбов С. А.* Теоретические проблемы правового регулирования видов экологического контроля // Правовые проблемы государственного, муниципального и иных видов экологического контроля. М. : Юриспруденция, 2008.
6. *Бринчук М. М.* Экологический контроль и заброшенные свалки твердых отходов – актуальная экологическая проблема // Правовые проблемы государственного, муниципального и иных видов экологического контроля. М. : Юриспруденция, 2008.
7. *Жочкина И. Н.* Определение компетенции органов, осуществляющих экологический и природноресурсный контроль // Правовые проблемы государственного муниципального и иных видов экологического контроля в России : материалы круглого стола 9 апреля 2008 г. Москва. М. : Юриспруденция, 2008.
8. *Красов О. И.* Природные ресурсы России. Комментарий законодательства. М., 2002.
9. *Петров В. В.* Экологическое право России : учебник для вузов. М. : БЕК, 1995.
10. Правовые проблемы государственного муниципального и иных видов экологического контроля в России : материалы круглого стола 9 апреля 2008 г. Москва. М. : Юриспруденция, 2008.
11. Прокурорский надзор в Российской Федерации. Краткий курс : учебное пособие / сост. С. Н. Королев. Екатеринбург : УрАГС.
12. При подготовке раздела № 2 использованы разработки начальника отдела ТЭК РЭК Свердловской области Чудиновой Е. В. // Областная газета. 2012. 26 мая.
13. *Салищева Н. Г.* Проблемные вопросы института административной ответственности в России // Административная ответственность: вопросы теории и практики / под ред. Н. Ю. Хаманевой. М. : ИГП РАН, 2009.
14. *Тихомиров Ю. А.* Предисловие // *Боголюбов С. А. [и др.]*. Институты экологического права. М. : ЭКСМО, 2010.
15. *Воронин Б. А.* Аграрно-правовая наука России: история и современность. Екатеринбург, 1999.