

УДК 351:342

Перельгина Анастасия Викторовна

магистрант факультета государственного и муниципального управления, направление подготовки 38.04.04 Государственное и муниципальное управление
Сибирский институт управления – филиал РАНХиГС
Россия, Новосибирск

perelygina-anastasiya@inbox.ru

Скорых Наталья Николаевна

кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры государственного и муниципального управления
Сибирский институт управления – филиал РАНХиГС
Россия, Новосибирск
skorixn@mail.ru

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО НАДЗОРА НА БАЙКАЛЬСКОЙ ПРИРОДНОЙ ТЕРРИТОРИИ

Аннотация

Статья посвящена анализу механизма административно-правовой ответственности за экологические правонарушения в рамках государственного экологического надзора в области обращения с отходами, охраны атмосферного воздуха, использования и охраны водных объектов на Байкальской природной территории с позиции задач обеспечения устойчивого развития уникального Участка всемирного природного наследия. Цель статьи – выявить направления совершенствования механизма административно-правовой ответственности за экологические правонарушения в рамках государственного экологического надзора. В исследовании применялись общенаучные методы, включая системный подход, статистический анализ данных официальных докладов и др. Проанализирована динамика и установлена типичность нарушений природоохранного законодательства, наиболее часто применяемых административных наказаний и проблем результативности государственного экологического надзора. Сделан вывод о необходимости проведения комплекса мероприятий по совершенствованию правового регулирования и правоприменительной практики в сфере административно-правовой охраны на Байкальской природной территории, приводящие к росту негативного влияния на ее состояние.

Anastasia V. Perelygina

Post-graduate student of direction «Public administration»
Siberian Institute of management – a branch of the RANEPA
Russia, Novosibirsk
perelygina-anastasiya@inbox.ru

Natalia N. Skorykh

Candidate of Economic sciences, associate Professor of the Department of public administration
Siberian Institute of management – a branch of the RANEPA
Russia, Novosibirsk
skorixn@mail.ru

ADMINISTRATIVE-LEGAL ASPECTS OF STATE ENVIRONMENTAL SUPERVISION IN THE BAIKAL NATURAL AREA

Abstract

The article is devoted to the analysis of the mechanism of administrative-legal responsibility for environmental offenses in the framework of the state environmental supervision in the field of waste management, air protection, use and protection of water bodies in the Baikal natural area from the perspective of sustainable development of a unique Area of the world natural heritage. The purpose of the article is to identify the ways of improving the mechanism of administrative - legal responsibility for environmental offenses in the framework of the state environmental supervision. The study used General scientific methods, including a systematic approach, statistical analysis of data from official reports, comparative legal analysis of legislative and regulatory acts, and publications on environmental protection on the BPT in terms of the main sources of anthropogenic impact on it. It analyses dynamics and determined the typical environmental offenses, the most frequently used administrative punishments and problems of performance of public environmental supervision. The conclusion is made about the need for a set of measures to improve the legal regulation and law enforcement practice in the field of administrative and legal protection in the Baikal natural area, leading to an increase in the negative impact on its state.

Ключевые слова:

административное правонарушение,
административная ответственность,
административное наказание, охрана
окружающей среды, государственный
экологический надзор, Байкальская природная
территория

Keywords:

administrative offense, administrative
responsibility, administrative, punishment,
environmental, protection, state environmental
supervision, Baikal natural area

Охрана окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов является одной из наиболее актуальных проблем современности, решение которой достигается, в том числе, путем неукоснительного соблюдения требований законодательства в природоохранной сфере. Согласно Конституции РФ и Федеральному закону «Об охране окружающей среды» каждый не только имеет право на благоприятную окружающую среду, но и также обязан ее сохранять, бережно относиться к природным богатствам, которые являются основой устойчивого развития, жизни и деятельности народов, проживающих на территории Российской Федерации [2, с. 59].

В механизме правового обеспечения охраны окружающей среды особое место занимает юридическая ответственность, которая включает в себя административную ответственность, установленную Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) и законами субъектов РФ об административных правонарушениях, уголовную – главой 26 УК РФ, гражданско-правовую – главой 59 ГК РФ и дисциплинарную ответственность.

В последнее время становится очевидной недооценка административных правонарушений в сфере экологии, считающихся менее опасными в сравнении с экологическими преступлениями, в силу их массовости и общих размеров нанесенного реального ущерба [5, с.3].

При этом есть серьезная проблема разграничения надзорных полномочий прокуратуры и иных государственных органов, поскольку данные правоотношения регулируются значительным количеством законов, подзаконных актов, ведомственных нормативов и инструкций, которые могут часто противоречить друг другу. Так, надзор за соблюдением природоохранного законодательства, помимо прокуратуры, осуществляют структуры МВД РФ, Росприроднадзора, исполнительных органов государственной власти субъектов РФ.

Поэтому целью исследования стал анализ механизма административно-правовой ответственности за экологические правонарушения в рамках государственного экологического надзора в области обращения с отходами, охраны атмосферного воздуха, использования и охраны водных объектов на Байкальской природной территории (далее – БПТ).

Виды ответственности за нарушения в природоохранной сфере регламентированы Федеральным законом от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», согласно которому лица, виновные в совершении природоохранных правонарушений, несут в том числе административную ответственность, которая наступает за совершение административного экологического правонарушения, причинившего вред человеку, собственнику, природопользователю, окружающей среде в целом или создающего реальную угрозу причинения такого вреда. При этом указанная ответственность возникает только за те правонарушения, которые предусмотрены КоАП РФ и специальными нормами отраслевого законодательства. Административная ответственность установлена за совершение правонарушений, посягающих на следующие природные ресурсы: землю (ст. 8.6 – 8.8, 8.12 КоАП РФ), недра (ст. 8.9 – 8.11 КоАП РФ), воды (ст. 8.12.1 – 8.20 КоАП РФ), леса (ст. 8.12, 8.24 – 8.28.1, 8.30 – 8.32 КоАП РФ), животный мир и водные биологические ресурсы (ст. 8.29 – 8.30, 8.33 – 8.39 КоАП РФ), атмосферный воздух (8.21 – 8.23, 8.40 – 8.46 КоАП РФ), правила пользования которыми установлены в рамках экологического законодательства (ст. 7.3 – 7.11, 8.1– 8.5 КоАП РФ).

Непосредственно за правонарушения по сводным параметрам антропогенного воздействия на природную среду (загрязнения от выбросов от стационарных источников, сбросов в поверхностные водные объекты, образования отходов) предусмотрена административная ответственность ст. 8.13, 8.2, 8.21 КоАП РФ.

Согласно статье 2.1 КоАП РФ административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП РФ или законами субъектов РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность. Юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых КоАП РФ или законами субъекта РФ предусмотрена

административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

Предприятие (юридическое лицо) подлежит административной ответственности за совершение административных правонарушений в области охраны окружающей среды по сводным параметрам антропогенного воздействия в форме соответствующего административного наказания, предусмотренного статьями КоАП РФ (табл. 1, 2).

Таблица 1 – Административные наказания за административные правонарушения по ст.8.13,8.2. КоАП РФ

Статья КоАП РФ	Административные наказания				
	Предупреждение	Административный штраф, тыс. руб.		Временный запрет деятельности	Административное приостановление деятельности
		Должностное лицо	Юридическое лицо		
8.13 п. 1 Нарушение водоохранного режима на водосборах водных объектов, которое может повлечь загрязнение указанных объектов или другие вредные явления	-	1-2	10-20	-	-
8.13 п. 2 Невыполнение или несвоевременное выполнение обязанностей по приведению водных объектов, их водоохраных зон и прибрежных защитных полос в состояние, пригодное для пользования	-	20-30	200-300	-	Для юр. лиц до 90 суток
8.13 п. 4 Нарушение требований к охране водных объектов, которое может повлечь их загрязнение, засорение и (или) истощение	-	3-4	30-40	-	-
8.2 Несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами	-	10-30	100-250	-	Для юр. лиц до 90 суток

Административной ответственности также подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в области охраны окружающей среды по сводным параметрам антропогенного воздействия, в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей (табл. 1, 2).

Таблица 2 – Административные наказания за административные правонарушения по ст.8.21 КоАП РФ

Статья КоАП РФ	Административные наказания				
	Предупреждение	Административный штраф, тыс. руб.		Временный запрет деятельности	Административное приостановление деятельности
		Должностное лицо	Юридическое лицо		
8.21 п. 1 Выброс вредных веществ в атмосферный воздух или вредное физическое воздействие на него без специального разрешения	-	40-50	180-250	-	Для юр. лиц до 90 суток
8.21 п. 2 Нарушение условий специального разрешения на выброс вредных веществ в атмосферный воздух или вредное физическое воздействие на него	-	10-20	80-100	-	-
8.21 п. 3 Нарушение правил эксплуатации, неиспользование сооружений, оборудования или аппаратуры для очистки газов и контроля выбросов вредных веществ в атмосферный воздух, которые могут привести к его загрязнению, либо использование неисправных указанных сооружений, оборудования или аппаратуры	-	1-2	10-20	-	Для юр. лиц до 90 суток

Административные наказания охватывают меры административной ответственности, которые применительно к деятельности предприятия, включают в себя: предупреждение, административный штраф, временный запрет деятельности, административное приостановление деятельности.

Протоколы об административных правонарушениях составляют должностные лица органов, осуществляющих государственный экологический надзор. Административный штраф является денежным взысканием, выражается в рублях и устанавливается для граждан, должностных лиц и юридических лиц.

В таблицах 1, 2 представлены размеры штрафов для должностных и юридических лиц за административные правонарушения в области охраны окружающей среды по сводным параметрам антропогенного воздействия. Сумма административного штрафа подлежит зачислению в бюджет в полном объеме в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Административное приостановление деятельности заключается во временном прекращении деятельности юридических лиц. Оно применяется в случае угрозы жизни и здоровью людей, причинения существенного вреда состоянию и качеству окружающей среды. Административное приостановление деятельности назначается судьей.

На территории БПТ совершается весьма широкий спектр административных правонарушений в области охраны окружающей природной среды и природопользования. Так с 2014 по 2016 гг. рост выявленных правонарушений составил 184% (с 2045 до 3761). В части административных правонарушений по сводным параметрам антропогенного воздействия также наблюдается рост, особенно в 2016 г. (табл. 3).

Таблица 3 – Административные правонарушения в области охраны окружающей среды по сводным параметрам антропогенного воздействия на БПТ [3]

Статья КоАП РФ	Название статьи КоАП РФ	2014	2015	2016
8.2	Несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами	17	21	55
8.13	Нарушение правил охраны водных объектов	3	14	28
Прочие (ст. 8.1, 8.4, 8.5, 8.6, 8.14, 8.16, 8.17, 8.21, 8.24, 8.26, 8.30, 8.31, 8.33, 8.34, 8.35, 8.36, 8.42)		64	82	243
Всего правонарушений, зарегистрированных на БПТ		84	117	326

Среди выявленных в ходе осуществления государственного экологического надзора нарушений природоохранного законодательства Российской Федерации наиболее типичными являются [4]:

- в области охраны атмосферного воздуха и обращения с отходами производства и потребления:
 - осуществление выбросов вредных веществ в атмосферный воздух без специального разрешения;
 - отсутствие проведенной инвентаризации источников выбросов загрязняющих веществ в атмосферу, а также разработанного проекта нормативов ПДВ;
 - отсутствие согласованного плана мероприятий по уменьшению выбросов вредных веществ в атмосферный воздух в период неблагоприятных метеоусловий;
 - отсутствие лимитов на размещение отходов;
 - отсутствие договора и не своевременный вывоз накопленных отходов на полигон ТБО;
 - отсутствие учета движением отходов;
 - отсутствие разработанных паспортов на опасные отходы;
- в области использования и охраны водных объектов:
 - отсутствие разрешительной документации на право пользования водным объектом;

- отсутствие разрешения на сброс вредных загрязняющих веществ в водный объект;
- отсутствие производственного контроля за сбросом сточных вод;
- неведение журналов учета водоотведения и водопотребления.

При этом основными административными наказаниями продолжают оставаться «предупреждение» и «административный штраф». Суммы наложенных штрафов по результатам федерального экологического надзора все время возрастают, при падении уровня их взыскания (табл. 4), по результатам регионального экологического надзора наблюдается обратная тенденция.

Таблица 4 – Сводные данные по административным штрафам на БПТ в 2014-2016 гг.

Наименование	федеральный экологический надзор			региональный экологический надзор			Всего по БПТ		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Сумма наложенных административных штрафов, тыс. руб	4231	5759	7396	8404	5368	5912	12634	11127	13307
Сумма уплаченных административных штрафов, тыс. руб	3497	4099	3724	4786	2160	3711	8283	6232	7435
% взыскания	82,6	71,2	50,3	56,9	40,2	62,7	65,5	56	55,8

Самый низкий уровень взыскания отмечается по нарушениям в области использования и охраны водных объектов, который не достигает 50%, в основном из-за ситуации в Иркутской области, оказывающей сильное влияние на сводные показатели БПТ, поскольку наибольшая доля всех наложенных административных штрафов приходится именно на нее (табл. 5). В структуре наложенных административных штрафов доля штрафов за нарушения в области использования и охраны водных объектов увеличивается (19% в 2014 г., 38% в 2016 г.), что свидетельствует о росте нарушений, усиливающих негативное влияние на главное достояние озера Байкал – водные ресурсы.

Значительную часть административных правонарушений составляют правонарушения, допущенные в области обращения с отходами производства и потребления, нарушения в области охраны атмосферного воздуха, что обуславливает наибольшую величину наложенных вследствие нарушений штрафов (81% в 2014 г., 72% в 2016 г.), при падении уровня их взыскания (70% в 2014 г., 60% в 2016 г.).

Таблица 5 – Сводные данные по административным штрафам на БПТ по субъектам РФ* в 2014-2016 гг.

Наименование	2014	2015	2016
--------------	------	------	------

	БПТ, тыс руб/%	ИО, %	РБ, %	ЗК, %	БПТ, тыс руб/%	ИО, %	РБ, %	ЗК, %	БПТ, тыс руб/%	ИО, %	РБ, %	ЗК, %
Величина наложенных административных штрафов,	12634/100	69	25	6	11127/100	78	16	6	13307/100	69	26	5
Величина уплаченных административных штрафов,	8283/100	68	27	5	6232/100	65	31	4	7435/100	61	33	6

*Иркутская область, Республика Бурятия, Забайкальский край

Таким образом, отсутствие адекватного правового механизма, позволяющего держать экологическую ситуацию под контролем общества и государства, приводит к увеличению частоты возникновения ситуаций, влекущих за собой в том числе необратимые для окружающей природной среды последствия [1, с. 38].

До настоящего времени не решен вопрос относительно одной из наиболее актуальных проблем, касающейся привлечения к ответственности за сброс отходов в неустановленном месте (несанкционированные свалки), поскольку ответственность за данное нарушение статьей 8.2 КоАП РФ не предусмотрена. Квалификация такого рода нарушений по статье 8.2 КоАП РФ, предусматривающей ответственность за нарушения в области обращения с отходами производства и потребления, невозможна, т.к. сброс отходов в неустановленных для этого местах не является обращением с отходами.

Ощутимый вклад в результативность надзорной деятельности могло бы внести сосредоточение полномочий по осуществлению государственного экологического надзора только на уровне субъектов РФ, а также наделение надзорных органов полномочиями по обращению в суды по вопросам понуждения к исполнению выданных предписаний, обязанности устранить выявленные нарушения (о ликвидации свалки, о получении разрешительной документации и т.д.), поскольку, как показывает практика, инициирование в таких случаях обращений в суд через органы прокуратуры зачастую не приносит должного результата.

Следует согласиться с официальной точкой зрения по поводу того, что среди причин административной деликатности на БПТ важное место занимает недостаточно высокий уровень репрессивности административных наказаний и, прежде всего, административных штрафов, размеры которых следовало бы соотносить в прямой пропорции с размерами имущественного ущерба, причиненного в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды и

природопользования. При этом природоохранные органы не используют весь арсенал имеющихся наказаний за совершение административных экологических правонарушений. Практически не применяется весьма суровое, но действенное наказание для недобросовестных природопользователей – «административное приостановление деятельности» [5, с. 26].

Серьезной проблемой в изучении эффективности правового регулирования и правоприменительной практики в сфере административно-правовой охраны на БПТ является отсутствие сводного статистического материала и противоречивость официальной отчетности, на основе которой невозможно четко установить причинно-следственные связи осуществления государственного экологического надзора и состояния БПТ.

Таким образом, решение обозначенных проблем административно-правовой ответственности за экологические правонарушения в рамках государственного экологического надзора будет способствовать повышению защиты конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду и предотвращению экологических правонарушений на БПТ.

Список использованных источников

1. Вершило Н.Д. К вопросу о государственном экологическом контроле и надзоре // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 6. С. 35 - 39.
2. Зайцев М.С. Административная ответственность за правонарушения в области охраны окружающей среды: федеральный и региональный аспекты // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2017. № 3 (39). С. 59-65
3. Государственный доклад «О состоянии озера Байкал и мерах по его охране в 2016 году». – Иркутск: ИНЦХТ, 2017. – 374 с.
4. Доклад об осуществлении регионального государственного экологического надзора службой по охране природы и озера Байкал Иркутской области за 2017 год [электронный ресурс] - URL:<http://irkobl.ru/sites/baikal/kontrol/docklads/>
5. Яковлева Е.А. Проблемы административно–правовой ответственности за экологические правонарушения (на примере Байкальской природной территории): автореф. дис...канд. юр. наук: 12.00.14 / Яковлева Елена Александровна. – Тюмень, 2010. – 27 с.