Ткачева Н.В.

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ВОДНЫХ ОБЪЕКТОВ (НА ПРИМЕРЕ ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ)¹

Tkacheva N. V.

ADMINISTRATIVE AND LEGAL RESPONSIBILITY FOR ENVIRONMENTAL VIOLATIONS IN THE FIELD OF WATER BODIES PROTECTION (ON THE EXAMPLE OF THE CHELABINSK REGION)

В статье отмечается, что одним из направлений охраны окружающей среды в Челябинской области является охрана водных объектов. Охрана водных ресурсов включает в себя комплекс мер по повышению эффективности использования, защите водных ресурсов и водных объектов от загрязнения и истощения. Одной из мер можно считать административно-правовую охрану, что подтверждается наличием в административной законодательстве России ряда составов правонарушений, которые предусматривают ответственность в виде административного штрафа, административного приостановления деятельности. В статье анализируется судебная практика Челябинского областного суда, Арбитражного суда Уральского округа, которая свидетельствует о применении норм административного законодательства России и, следовательно, привлечении к административной ответственности субъектов, нарушающих нормы об охране водных объектов. Также проводится анализ административной практики в сфере охраны водных объектов органов прокуратуры.

Ключевые слова: административная ответственность, окружающая природная среда, охрана водных объектов, меры охраны водных объектов, мониторинг водных объектов.

The article notes that one of the areas of environmental protection in the Chelyabinsk region is the protection of water bodies. Water resources protection includes a set of measures to improve the efficiency of use, protect water resources and water bodies from pollution and depletion. One of the measures can be considered administrative and legal protection, which is confirmed by the presence in the administrative legislation of Russia of a number of elements of offenses that provide for liability in the form of an administrative fine, administrative suspension of activity. The article analyzes the judicial practice of the Chelyabinsk Regional Court, the Arbitration Court of the Ural District, which indicates the application of the norms of the administrative legislation of Russia and, consequently, the bringing to administrative responsibility of subjects who violate the norms on the protection of water bodies. An analysis of the adminis-

¹ Статья выполнена при финансовой поддержке РФФИ и Челябинской области (проект № 20-411-740012).

trative practice in the field of water protection of the Prosecutor's Office is also carried out.

Keywords: *administrative responsibility, environment, protection of water bodies, measures for the protection of water bodies, monitoring of water bodies.*

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» дает определение вод, подразделяя их на поверхностные и подземные воды, и отмечает, что они являются компонентами природной среды. Обратившись к Водному кодексу Российской Федерации, находим определение водных объектов, как одной из составных элементов окружающей природной среды. Однако в данном нормативном акте также подчеркивается, что водные объекты являются средой обитания животных и растительного мира. В этой связи следует полагать, что значимость водных объектов сложно переоценить, так как именно они рассматриваются как основа жизнедеятельности людей. Водный кодекс Российской Федерации закрепляет ряд принципов, регулирования общественных отношений по обращению с водными объектами (ст. 3).

На территории Челябинской области наиболее загрязненной сохраняется река Миасс. В 2019 г. качество воды р. Миасс, протекающей в Челябинской области оценивается как «грязная» [1, с. 92].

В Челябинской области осуществлялись ряд мероприятий по сохранению таких водных объектов, как в 2019 году – Аргазинского водохранилища, в 2020 году – Магнитогорского водохранилища. По результатам рекогносцировочного обследования Аргазинского водохранилища выявлены нарушения водоохранной зоны и прибрежной защитной полосы; по результатам рекогносцировочного обследования Магнитогорского водохранилища также были выявлены нарушения режима [2].

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 10.04.2007 года № 219 «Об утверждении Положения об осуществлении государственного мониторинга водных объектов» предусмотрен ряд органов, в полномочия которых входит мониторинг водных объектов на государственном уровне. Охрана водных ресурсов включает в себя комплекс мер по повышению эффективности использования, защите водных ресурсов и водных объектов от загрязнения и истощения. Одной из мер можно считать административно-правовую охрану, что подтверждается наличием в КоАП РФ ряда составов правонарушений, которые предусматривают ответственность в виде

административного штрафа, административного приостановления деятельности. По данным Министерства экологии Челябинской области, государственным (региональным) экологическим надзором в 2019 году было проверено 250 объектов, выявлено 136 нарушений в сфере водопользования [1, с. 713].

Составы правонарушений, объектом которых выступает охрана водных объектов, по своей конструкции являются формальными, в связи с чем ответственность за их совершение наступает с момента совершения противоправных деяний, составляющих объективную сторону правонарушения. Объективная сторона правонарушения, предусмотренного ст. 8.45 КоАП, предусматривает совершение деяния в форме бездействия. Однако надо уточнить, что тут предусмотрен обязательный признак объективной стороны. В качестве такового по данному составу правонарушения выступают условия и требования, установленные действующим водным законодательством. Обязательный признак объективной стороны предусмотрен еще для одного состава правонарушения в ст. 8.42 КоАП РФ «Нарушение специального режима осуществления хозяйственной и иной деятельности на прибрежной защитной полосе водного объекта либо режима осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения» – это место совершения правонарушения (зона санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения). В большинстве составов субъектами правонарушения выступают физические лица, должностные лица, юридические лица, но есть составы, которые предусматривают в качестве субъекта еще и индивидуального предпринимателя (ч.2 ст. 8.12 и ст. 8.15 КоАП РФ). Большинство правонарушений в области охраны водных объектов может быть совершено с умышленной и неосторожной формой вины, однако ч. 1 ст. 8.12 и ст. 8.42 предусматривают ответственность только за умышленную форму вины. В качестве наказания за данные правонарушения могут быть назначены административный штраф и административное приостановление деятельности.

Судебная практика Челябинской области свидетельствует о применении норм главы 8 КоАП РФ и, следовательно, привлечении к административной ответственности субъектов, нарушающих нормы об охране водных объектов. Анализ ряда решений Челябинского областного суда, Арбитражного суда Уральского округа, например, свидетельствуют о том, что такие крупные предприятия как ОАО «Фортум», ОАО «Уфалейникель», ОАО «Уралтранснефтепродукт» и другие привлекались к административной ответственности в связи с выявленными нарушениями.

Так, решением Челябинского областного суда от 15 июня 2016 года по делу № 7-881/2016 оставлено без изменения решение Тракторозаводского районного суда г. Челябинска, которым ОАО «Фортум» признано виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 8.14 КоАП РФ – нарушение правил водопользования при заборе воды, без изъятия воды и при сбросе сточных вод в водные объекты. В отношении ОАО «Фортум» назначено административное наказание в виде административного штрафа в размере 80000 рублей. Объективная сторона состава правонарушения заключалась в допущении сброса промливневых сточных вод в оз. Первое с содержанием загрязняющих веществ, превышающим максимальное содержание загрязняющих веществ в сточных водах, установленное решениями о предоставлении водного объекта (оз. Первое) ОАО «Фортум» в пользование. Интересным, на наш взгляд, является анализ судом в мотивировочной части решения ряда нормативных актов, подтверждающих совершенное предприятием правонарушение. В частности, суд ссылается на ст. 22 ФЗ «Об охране окружающей среды», в которой сказано, что в целях предотвращения негативного воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности для юридических и физических лиц – природопользователей установлены нормативы допустимого воздействия на окружающую среду. Также суд ссылается на ч. 4 ст. 35 Водного кодекса РФ, в которой установлено, что количество веществ и микроорганизмов, содержащихся в сбросах сточных, в том числе дренажных, вод в водные объекты, не должно превышать установленные нормативы допустимого воздействия на водные объекты.

Стоит отметить, что органы прокуратуры имеют право выносить постановление о возбуждении дела об административ-

ном правонарушении в сфере охраны окружающей среды и природопользования. Так, в 2018 году органами прокуратуры Челябинской области выявлено 287 651 правонарушений в сфере охраны окружающей среды и природопользования, в 2019 году – 280 132 правонарушения, а за 10 месяцев 2020 года – 238 744 правонарушения. При этом по постановлению прокурора привлечено лиц к административной ответственности в 2018 году – 26 882, в 2019 году – 26 072, за 10 месяцев 2020 года – 20 669 [3].

Например, административное дело в отношении ОАО «Уфалейникель» было возбуждено заместителем прокурора Челябинской природоохранной прокуратуры, по которому постановлением Федерального арбитражного суда Уральского округа от 18 ноября 2010 года № Ф09-9481/10-С1 (дело № А76-8375/2010-62-275) предприятие признано виновным в административном правонарушении в сфере охраны окружающей среды. Суд установил, что был допущен сброс сточных вод в р. Генералка с содержанием загрязняющих веществ, превышающих допустимые концентрации. Постановлением Управления Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Челябинской области от 12.04.2010 года № 14 общество привлечено к административной ответственности в виде штрафа в размере 30 000 руб. Как и в предыдущем примере, суд ссылается на Водный кодекс РФ, ФЗ «Об охране окружающей среды», на разрешение на сброс загрязняющих веществ в окружающую природную среду (водные объекты), утвержденное приказом Уральского управления Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору № 4-374 от 21.01.2010 года. Суд указывает, что фактический объем сброса недостаточно очищенных сточных вод, превышающих допустимые концентрации, вышел за пределы разрешения, что является нарушением требований природоохранного законодательства.

Пункт 2 ст. 6 Водного кодекса РФ закрепляет положение о том, что каждый гражданин вправе иметь доступ к водным объектам общего пользования и бесплатно использовать их для личных и бытовых нужд. Пункт 8 ст. 6 Водного кодекса РФ дает право каждому гражданину пользоваться (без использования механических транспортных средств) береговой полосой водных объектов общего пользования для передвижения и пребывания около них, в том числе для осуществления любительского рыболовства и причалива-

ния плавучих средств. Однако огораживание, загрязнение прибрежной полосы зачастую не позволяет гражданам реализовать свое право на доступ и использование водных объектов общего пользования. Анализ судебной практики показывает, что данные правонарушения рассматриваются и суд выносит решения, которые обязывают предоставить доступ к водным объектам общего пользования и назначает административные наказания, как в виде штрафа, так и в виде приостановления деятельности юридического лица. Постановление суда по ст. 8.12.1 КоАП РФ № 5-742/2017 Несоблюдение условия обеспечения свободного доступа граждан к водному объекту общего пользования и его береговой полосе. Суд Ленинского района г. Челябинска рассмотрев административное дело в отношении ООО «XXX» по ст. 8.12.1 КоАП РФ установил, по обращению гражданина Х проведена проверка исполнения водного законодательства ООО «XXX», в ходе проверки установлены грубые нарушения водного законодательства. Суд поверг административному наказанию ООО «XXX» в виде административного приостановления деятельности на срок 90 суток.

Верховный Суд РФ в Постановлении Пленума от 18 октября 2012 г. № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования», подчеркивает, что важнейшим из средств охраны окружающей среды, а также средств, которые бы могли обеспечить права граждан на благоприятное состояние окружающей среды вполне может выступить возложение на лицо, которое виновно в причинении вреда, обязанности по возмещению вреда, причиненного окружающей среде. Причем возмещение вреда должно быть осуществлено в полном объеме. Также Верховный Суд РФ относит к мерам воздействия прекращение, приостановление, ограничение деятельности, которая создает опасность причинения вреда в будущем. В своих исследованиях мы не раз подчеркивали, что именно такие меры, которые бы повлияли на дальнейшее извлечение прибыли предприятием нарушителем, явились бы превенцией как частной, так и общей.

Практика применения административного наказания в сфере охраны водных объектов свидетельствует, что наказание в виде штрафа является наиболее применимым. Юридические лица, не взирая на наложение штрафа, неоднократно продолжают сброс отходов в водные объек-

ты, загрязняя их. В соответствии с ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ целью административного наказания является предупреждение совершения новых правонарушений, как самим правонарушителем, так и другими лицами. Наказание помимо карательной функции, должно нести еще и функцию превенции. Однако, суммы штрафов, которые являются не существенными по сравнению с доходами предприятий, никакой превентивной функции не имеют. Суммы штрафов по приведенным делам и тем, которые были проанализированы, несоизмеримы вреду, который причиняется водным объектам и в целом окружающей природной среде. По нашему мнению, штраф не обеспечивает достижение цели административного наказания при нарушениях в сфере охраны водных объектов. Кроме штрафа за нарушения в сфере охраны водных объектов может быть назначено административное наказание в виде приостановления деятельности. Административное приостановление деятельности заключается во временном прекращении деятельности юридических лиц (ч. 1 ст. 3.12 КоАП РФ). Полагаем, что приостановление деятельности на определенный срок может существенно повлиять на доход предприятия и будет тем административным наказанием, которое станет действенной превентивной мерой, за которой может последовать уголовное наказание.

Доходы от штрафов и возмещения вреда окружающей среде, в том числе и в сфере охраны водных объектов направляются в бюджет Российской Федерации. Согласно ст. 68 Водного кодекса РФ лица привлекаются к административной ответственности за нарушение водного законодательства, а привлечение к ответственности за нарушение водного законодательства не освобождает виновных лиц от обязанности устранить допущенное нарушение и возместить причиненный ими вред. В соответствии с ч. 10 ст. 46 Бюджетного кодекса Российской Федерации налагаемые судами суммы судебных штрафов (денежных взысканий) в соответствии с КоАП РФ, зачисляются в федеральный бюджет по стопроцентному нормативу. Если постановления о наложении административных штрафов вынесены судьями федеральных судов, также то штрафы также зачисляются в федеральный бюджет по нормативу 100 процентов (п. 1 ч. 1 ст. 46 Бюджетного кодекса РФ). Так как административное правонарушение в сфере охраны водных объектов совершается на территории субъекта и наиболее негативное влияние ока-

зывает на жизнь и здоровье жителей субъекта, восстановление водных объектов в большей степени требуется в пределах субъекта, то и денежные взыскания должны быть направлены в бюджет субъекта. Использование этих средства должно быть исключительно целевым образом, то есть на восстановление водных объектов субъекта Российской Федерации. Например, по аналогии с тем, что указано в Постановлении Пленума от 18 октября 2012 г. № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» относительно возмещения вреда окружающей природной среде, когда Верховный Суд РФ подчеркивает, что суммы компенсации по искам о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, установленные судебным решением, подлежат зачислению в муниципальные бюджеты.

Представляется, что есть еще одна возможность использовать превентивные меры для возмещения вреда, причиненного водным объектам. Согласно ст. 68 Водного кодекса РФ лица, причинившие вред водным объектам, возмещают его добровольно или в судебном порядке. Обратив внимание на то, что законодатель дает возможность лицу, нарушившему закон в сфере охраны водных объектов, возместить вред в добровольном порядке, представляется целесообразным предложить ввести в России претензионный порядок возмещения вреда, причиненного водным объектам, по аналогии с Республикой Беларусь. Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» от 26.11.1992 № 1982-XII в ст. 101-3 «Претензии о возмещении вреда, причиненного окружающей среде» устанавливает, что до обращения в суд, государ-

ственный орган вправе предъявить лицу, причинившему вред окружающей среде, претензию о возмещении данного вреда и способы возмещения вреда, которые могут выражаться как непосредственно в восстановлении нарушенного состояния окружающей среды, так и в денежной форме, указываются в претензии. Полагаем, что подобный претензионный порядок будет способствовать превенции в сфере охраны водных объектов.

Заслуживающим внимания являются ряд норм Закона Республики Узбекистан от 09.12.1992 № 754 - XII «Об охране природы». Согласно данному Закону причинение вреда окружающей среде именуется как экологически вредная деятельность. В соответствии со ст. 51 и ст. 52 Закона, основанием для прекращения финансирования указанной деятельности является решение суда о прекращении экологически вредной деятельности. Закон также предусматривает ответственность должностных лиц и других работников, по вине которых предприятие, учреждение, организация понесли ущерб в связи с экологически вредной деятельностью. Эти должностные лица и другие работники несут материальную ответственность в соответствии с законодательством Республики Узбекистан. Ответственность выражается в возмещении вреда, причиненного окружающей природной среде, здоровью, имуществу людей, а также народному хозяйству.

Таким образом, отсутствие финансирования и личная материальная ответственность должностных лиц и других работников, по вине которых причинен вред, в частности водным объектам, что явилось бы действенной превентивной мерой в сфере охраны водных объектов.

Литература

1. Государственный доклад Минприроды России «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2019 году». – URL: <https://www.mnr.gov.ru/>
2. Мониторинг состояния дна, берегов, состояния и режима использования водоохранных зон и изменения морфометрических особенностей водных объектов Челябинской области. – URL: <http://mineco174.ru/>
3. URL: <https://genproc.gov.ru/>

References

1. Gosudarstvennyy doklad Minprirody Rossii «O sostoyanii i ob okhrane okruzhayushchey sredy Rossiyskoy Federatsii v 2019 godu». – URL: <https://www.mnr.gov.ru/>
2. Monitoring sostoyaniya dna, beregov, sostoyaniya i rezhima ispol'zovaniya vodookhrannyykh zon i izmeneniya morfometricheskikh osobennostey vodnykh ob'yektov Chelyabinskoy oblasti. – URL: <http://mineco174.ru/>
3. URL: <https://genproc.gov.ru/>

ТКАЧЕВА Наталья Викторовна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права, криминологии, Южно-Уральский государственный университет (научно исследовательский университет). 454080, г. Челябинск, пр. им. В.И. Ленина, 76. E-mail: tkachevanv@susu.ru

TKACHEVA Natalia Victorovna, candidate of law, associate Professor, associate Professor of the Department of criminal and criminal Executive law, criminology, South Ural State University (National Research University). 454080, Chelyabinsk, etc. them. IN AND. V. I. Lenin, 76. E-mail: tkachevanv@susu.ru.