

Н. Д. Вершило

Рецензия на монографию «Юридическая ответственность за экологические правонарушения» / Отв. ред. О.Л. Дубовик. М.: ИГП РАН, 2012. – 170 с.

Аннотация. Настоящий материал является рецензией на монографию «Юридическая ответственность за экологические правонарушения», подготовленную сотрудниками и докторантами ИГП РАН М.М. Бринчуком, О.Л. Дубовик, А.Л. Ивановой, Н.С. Куделькиным, Г.А. Мисник, Т.В. Редниковой, В.В. Сосновским, осуществляющими разработки проблем юридической ответственности за экологические правонарушения. В рецензируемой работе рассмотрены: основания и предпосылки юридической ответственности за экологические правонарушения, виды юридической ответственности, понятие и специфические черты экологического вреда, формы возмещения экологического вреда и актуальные проблемы методики расчетов экологического вреда, эколого-правовая ответственность как самостоятельный вид юридической ответственности и др. вопросы

Ключевые слова: юриспруденция, право, юридическая, ответственность, экологическое, правонарушение, рецензия, окружающая, среда, природа.

Данная работа была подготовлена сотрудниками и докторантами ИГП РАН М.М. Бринчуком, О.Л. Дубовик, А.Л. Ивановой, Н.С. Куделькиным, Г.А. Мисник, Т.В. Редниковой, В.В. Сосновским, осуществляющими разработки проблем юридической ответственности за экологические правонарушения. Она является глубоким и весьма своевременным научным исследованием.

Монография состоит из предисловия и 5 глав.

В первой главе рассмотрены основания и предпосылки юридической ответственности за экологические правонарушения. Автор данной главы О.Л. Дубовик справедливо обращает внимание на то, что ухудшение состояния окружающей среды, обострение отдельных проявлений экологического кризиса, рост экологических преступлений и правонарушений и увеличение наносимого ими ущерба не только в России, но и во многих других странах и регионах, наряду с возрастанием масштабов потребления природных ресурсов и негативных воздействий на окружающую среду требуют поиска новых средств ее защиты (с. 11). Кроме того, следует поддержать позицию О. Л. Дубовик в том, что в настоящее время в доктрине, в законе и на практике сформировано достаточно целостное представление о содержании и структуре экологической политики, ее отдельных направлениях, правовой и институциональной основах, задачах и средствах их достижения. В то

же время некоторые элементы экологической политики разработаны недостаточно именно как ее составляющие, как компоненты, влияние которых на экологическую политику в целом и эффективность отдельных ее направлений нередко весьма велико. В первую очередь, это касается экологической политики в области борьбы с нарушениями законодательства об охране окружающей среды.

Данное направление экологической политики в Российской Федерации является комплексным. Оно основывается на данных уголовного, административного, экологического и иных отраслей права и осуществляется в рамках конституционного, уголовного, экологического и иного законодательства самыми разными субъектами постоянной (непрерывной) деятельности (с. 12).

Представляет научный интерес анализ оценки эффективности уголовного законодательства об ответственности за экологические преступления и данное авторское определение понятию экологического преступления (с. 22-23, 28). Кроме того, очень важно, что в работе сформулированы актуальные задачи и направления дальнейших научных исследований по данной тематике (с. 23-24, 31-32, 35).

Во второй главе авторами работы подробно рассмотрены виды юридической ответственности. В первом параграфе М.М. Бринчук, проведя анализ различных точек зрения ученых, приходит к выводу о выделении

в современном российском законодательстве нового вида юридической ответственности за экологические правонарушения – конституционной (с.36). Следует поддержать позицию М.М. Бринчука, что только «...установление в законодательстве и признание в теории права конституционной ответственности связано, в частности, с потребностями решения важнейшей задачи обеспечения единообразного законодательного регулирования общественных экологических отношений в пределах всего государства, что служит фактором укрепления российской федеративной государственности. Особенно актуальна эта задача для федеративного государства на его стадии формирования нового законодательства и становления основ федеративной государственности. Значение конституционной ответственности подтверждается практикой нормотворческой деятельности на федеральном, региональном и местном уровнях, в процессе которой нередко нарушается принцип соответствия принимаемых актов Конституции РФ, законам и другим нормативным правовым актам» (с. 38).

Во втором параграфе данной главы О.Л. Дубовик рассматривает концепцию формирования уголовной ответственности за посягательство на окружающую среду и ее реализацию в УК РФ, текущие изменения правового регулирования ответственности за экологические преступления, факторы, продуцирующие необходимость реформирования статей об экологических преступлениях в УК РФ (с. 47-58). Третий параграф посвящен рассмотрению административной ответственности за экологические проступки. Следует согласиться с приведенными недостатками административно-правовой реформы:

«1) непоследовательность решений законодателя по вопросу о видах составов административных правонарушений в отдельных случаях. В основном, как уже указывалось, составы гл. 8 КоАП РФ формальные, но все же этот подход реализован не полностью. Например, в ст. 8.3 «Нарушение правил обращения с пестицидами и химикатами», ч.1 и ч.4 ст. 8.13 «Нарушение правил охраны водных объектов» сформулированы (и это позитивный момент) составы поставления в опасность. В то же время во многих статьях с точки зрения юридической техники остается неясным вопрос о виде составов – являются они формальными или материальными? В ст. 8.7 «Невыполнение обязанностей по рекультивации земель, обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв», ст. 8.10 «Нарушение требований по рациональному использованию недр», ч. 3 ст. 8.13 «Нарушение правил охраны водных объектов», ст. 8.19 «Нарушение правил захоронения отходов и других материалов во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе и (или) в исклю-

чительной экономической зоне Российской Федерации» и многих других признаки составов сформулированы двусмысленно: такие термины, как «уничтожение», «загрязнение», «порча» означают и процесс (действие, деяние), и его результат (последствие). Это порождает трудности при квалификации и разграничении уголовно - и административно- наказуемых нарушений экологического законодательства РФ. Так, «уничтожение» является, с одной стороны, деятельностью (действием), по прекращению существования определенного объекта. Оно может быть осуществлено путем поджога, раздробления, взрыва и т.п. С другой стороны, «уничтожение» означает результат этой деятельности, т.е. прекращение существования объекта. Таким образом, например, порча земли (ст. 254 УК РФ) одновременно может толковаться и как признак объективной стороны состава, т.е. деяние (действие), и как его последствие («испорченность», «негодность» земли). Именно это затрудняет установление объективной стороны состава преступления; 2) формулировки ряда статей КоАП РФ фактически полностью воспроизводят формулировки статей УК РФ (например, ст. 8.38 КоАП РФ и ст. 257 УК РФ имеют одинаковое название – «Нарушение правил охраны водных биологических ресурсов»), и только указания на последствия в тексте уголовного закона позволяют разграничивать эти составы; 3) в КоАП РФ наличествуют существенные пробелы. В первую очередь следует отметить недостаточное регулирование административной ответственности за нарушение законодательства об экологической экспертизе, о генно-инженерной деятельности, о жестоком обращении с животными (в УК РФ такая ответственность предусмотрена с учетом ряда специальных признаков объективной и субъективной сторон, а в КоАП РФ – нет, и это снижает потенциальную эффективность уголовно-правовых запретов, одновременно повышая уровень репрессии), о вводе в оборот продуктов и продукции, могущих оказать негативное воздействие на состояние, качество и сохранность окружающей среды, жизнь и здоровье людей, и т.п.; 4) разнородность используемых приемов юридической техники: с одной стороны, многие нормы сформулированы как бланкетные с помощью оборотов «нарушение правил, норм, стандартов, требований» и т.п., а с другой (как отмечалось выше), – содержат признаки и деяния, и его последствий; 5) неоднородны и не всегда соразмерны санкции; их «набор» выглядит примитивным: штрафы преобладают в большинстве случаев, а профилактические санкции в виде предупреждения и приостановления деятельности используются явно недостаточно (с. 63).

При рассмотрении дисциплинарной ответственности за экологические проступки в монографии

Н.С. Куделькин справедливо отмечает, что для повышения природоохранного потенциала данного вида ответственности необходимо более четко в соответствующих документах прописывать обязанности работников (служащих), которые касаются охраны окружающей среды и ее компонентов (с. 82). Кроме того, учитывая массовый характер экологических дисциплинарных правонарушений, представляется целесообразным применение самых строгих дисциплинарных взысканий за их совершение. Т.В. Редникова, рассматривая гражданско-правовую ответственность, приходит к обоснованному выводу о необходимости совершенствования правового регулирования возмещения экологического вреда; развития института экологического страхования; усиления превентивной и стимулирующей функции данного вида юридической ответственности, применяемой за нарушение законодательства об охране окружающей среды (с. 89-90).

В третьей главе исследовано понятие и специфические черты экологического вреда, формы возмещения экологического вреда и актуальные проблемы методики расчетов экологического вреда. В работе, верно, отмечено, что при рассмотрении дел о возмещении вреда окружающей среде суды зачастую требуют представления нормативного обоснования применения методик расчета убытков. Это обусловлено отсутствием в законодательстве норм, определяющих основания применения и единых требований к содержанию таких методик. Судебная практика, таким образом, основывается на применении нормативного принципа оценки ущерба (с. 111). По мнению А.Л. Ивановой и Г.А. Мисник, возможность применения методик расчета убытков должна быть гарантирована государством. В связи с этим принятие соответствующих методик должно рассматриваться не как полномочие, а как обязанность государственных органов. Обязанности государственных органов по разработке таких методик должны распределяться с учетом территориальных границ предполагаемого распространения вреда окружающей среде. Методики оценки ущерба, имеющего межрегиональное и трансграничное распространение, должны разрабатываться государственными органами исполнительной власти федерального уровня. Оценка ущерба, проявляющегося в масштабах отдельного региона, должна осуществляться в соответствии с методиками, утвержденными органами исполнительной власти субъекта РФ. Применение нормативного метода оценки должно осуществляться в диспозитивном порядке. Данный метод не может рассматриваться как императивно установленный либо приоритетный по отношению к методу оценки фактических затрат, поскольку такой подход противоречит принципу полного возмещения вреда, который предусмотрен в

гражданском (п. 1 ст. 15 ГК РФ) и экологическом законодательстве (ст. 77 Федерального закона «Об охране окружающей среды») (с. 112).

Четвертая глава монографии посвящена чрезвычайно актуальной в науке экологического права теме, а именно, исследованию эколого-правовой ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности. При этом следует согласиться с М.М. Бринчуком, что выделение на основе научного анализа нового вида юридической ответственности требует определенных действий в науке и практике. Прежде всего, это касается признания в общей теории права эколого-правовой ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности. Это произойдет, когда представители общей теории права найдут позицию науки экологического права по этому вопросу научно обоснованной (с. 134). М.М. Бринчук, далее, пишет, что признание эколого-правовой ответственности презюмирует обеспечение надлежащего законодательного регулирования соответствующих отношений. На сегодняшний день оно слабо и фрагментарно. Определяя актуальные задачи и направления научных исследований в данной главе, М.М. Бринчук очень верно подметил, что признание эколого-правовой ответственности, направленной, прежде всего, на возмещение экологического вреда как вида юридической ответственности послужит сильным импульсом как для обеспечения возмещения такого вреда, так и для достижения более перспективной цели – создания условий благоприятного социально-экономического развития (с. 151).

В пятой главе работы была предпринята попытка исследовать соотношение юридической ответственности и экологической профилактики, потребность в экологической профилактике, соотношение общих и специальных мер экологической профилактики и направление развития экологической профилактики. Возможно, что именно ограниченный объем изученных доктринальных источников не позволил автору данной главы В.В. Сосновскому подробно проанализировать обозначенные чрезвычайно актуальные как для науки, так и для практики вопросы профилактики экологических правонарушений, хотя и постановка их, и высказанные автором оценки заслуживают одобрения и, безусловно, дальнейшего обсуждения.

Рамки рецензии не позволяют детально останавливаться как на положительных чертах монографии, так и на ее недостатках. Но все же отметим, что в ряде случаев было необходимо раскрывать содержание используемых понятий. В тексте книги употребляются, например, термины: «экологическая ситуация», «современная экологическая ситуация» (с. 153-155), но не раскрываются.

Кроме того, имеет место дисбаланс в объеме приводимого статистического материала: если сведения об экологической преступности подробны и систематизированы, о дисциплинарных проступках – отрывочны, то об административных правонарушениях и гражданско-правовых деликтах и нарушениях договорных обязательств практически отсутствуют.

Несмотря на указанные замечания, следует отметить, что опубликованная монография представляет

большой интерес не только для научных работников, занимающихся исследованиям проблематики экологического права, но и для практических работников природоохранных и правоохранительных органов, общественных экологических организаций и объединений, а также всех тех, кто интересуется проблемами охраны окружающей среды. Несомненно, данная работа является заметным событием в юридической науке.