

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ В СФЕРЕ ОХРАНЫ АТМОСФЕРНОГО ВОЗДУХА (НА ПРИМЕРЕ ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ)

Н. В. Ткачева

Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск

В статье отмечается, что природные компоненты, каковым является атмосферный воздух, подлежат охране от загрязнения. Челябинская область входит в перечень регионов, имеющих высокий уровень загрязнения атмосферного воздуха (индекс загрязнения атмосферного воздуха более 7). Рассматривается превентивная функция административной ответственности за вред, причиненный атмосферному воздуху. Анализируются отграничения административных правонарушений от преступлений в сфере охраны окружающей среды, виды административных наказаний за вред, причиненный атмосферному воздуху.

Ключевые слова: административная ответственность, экологические правонарушения, охрана окружающей среды, атмосферный воздух.

Жизнь любого организма на планете связана с атмосферным воздухом, так как он является средой обитания для всех существ планеты Земля¹. Под атмосферным воздухом как предметом правового регулирования понимается жизненно важный компонент окружающей среды, представляющий собой естественную смесь газов атмосферы, находящуюся за пределами жилых, производственных и иных помещений (ст. 1 Федерального закона от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха»). Атмосферный воздух, являясь компонентом природной среды, выполняет ряд функций: экологическую, социально-экономическую, культурно-оздоровительную, политическую [3, с. 300].

В Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» сказано, что природные компоненты, каковым является и атмосферный воздух, подлежат охране от загрязнения, и подчеркивается, что атмосферный воздух подлежит охране от загрязнения и вредного физического воздействия на него (ст. 1, 4). Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» закрепляет, что атмосферный воздух в городах должен быть безопасным и безвредным для человека по химическим и биологическим показателям, не должен оказывать

вредное воздействие на человека (ст. 20).

Челябинская область входит в число регионов, характеризующихся наибольшими значениями показателя «Выбросы в атмосферу загрязняющих веществ от стационарных источников». В 2019 году количество загрязняющих веществ, исходящих от стационарных источников загрязнения, зафиксировано на уровне 487,2 тыс. тонн (Государственный доклад Минприроды России «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2019 году»). Уровень загрязнения атмосферного воздуха в крупных промышленных городах Челябинской области по-прежнему остается высоким: в 2018 году в число городов, имеющих высокий уровень загрязнения атмосферного воздуха (индекс загрязнения атмосферного воздуха более 7), вошли Магнитогорск и Златоуст (Государственная программа Челябинской области «Охрана окружающей среды Челябинской области на 2020–2025 годы»).

В Челябинской области проводится ряд мероприятий, направленных на улучшение качества атмосферного воздуха, в том числе включенных в федеральный проект «Чистый воздух». Так, разработаны комплексные планы мероприятий по снижению выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух. Согласно Федеральному закону от 26 июля 2019 г. № 195-ФЗ «О проведении эксперимента по квотированию выбросов загрязняющих

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

веществ и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части снижения загрязнения атмосферного воздуха», Челябинск в 2020–2024 гг. участвует в эксперименте по квотированию выбросов загрязняющих веществ.

По данным Министерства экологии Челябинской области, государственным (региональным) экологическим надзором в 2019 году было проверено 250 объектов, выявлено 232 нарушения в сфере охраны атмосферного воздуха.

Экологическая безопасность обеспечивается в том числе посредством юридической ответственности за экологические правонарушения. Одним из видов юридической ответственности является административно-правовая ответственность, которая устанавливается как на федеральном уровне – Кодексом РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), так и региональном уровне (ст. 1.1 КоАП РФ). КоАП РФ содержит специальные положения, где среди целей и задач законодательства об административной ответственности, которые в определенной степени предопределяют функции административной ответственности, закреплены охрана санитарно-эпидемиологического благополучия населения, охрана окружающей среды.

Перечень составов административных правонарушений в области охраны окружающей среды и природопользования содержит 47 статей (ст. 8.1-8.49 КоАП РФ). Объекты, на которые обращена административно-правовая охрана, разнообразны. Обратимся к одному из объектов в области охраны окружающей среды и природопользования, который Министерством экологии Челябинской области определен как один из приоритетных, наряду с охраной водных объектов и обращения с отходами, – охрана атмосферного воздуха.

Одной из целей применения административного наказания является предупреждение совершения новых правонарушений. И хотя прямо в нормах закона об этом не говорится, но это вытекает из употребления таких терминов и понятий, как «защита окружающей среды», «предотвращение отрицательных результатов хозяйственной деятельности организаций», «предотвращение экологически вредоносного воздействия хозяйственной и иной деятельности» и т.п. Задача защиты общественных отношений в сфере охраны ок-

ружающей среды не будет успешно разрешена, если не будет осуществляться регулятивная, превентивная, карательная, восстановительная и воспитательная функции административной ответственности в сфере охраны окружающей среды.

В случае нарушения административно-правового запрета государственные органы, выполняя свои функции, привлекают виновных к административной ответственности путем вынесения соответствующих решений, тем самым реализуя ее превентивные возможности. То есть привлечение к административной ответственности за совершение экологических правонарушений заключается в отрицательной оценке действий субъекта, заставляющей его изменить свое поведение в данный момент либо при возникновении аналогичной ситуации, а также в предупреждении в будущем нежелательных деяний со стороны наказанного лица и иных лиц. Причем превентивная роль административной ответственности в сфере охраны окружающей среды значима еще и потому, что экологические правонарушения тесно взаимосвязаны с экологическими преступлениями по составу правонарушения, что в свою очередь создает проблему разграничения экологических правонарушений от экологических преступлений. Верная юридическая оценка призвана способствовать реализации ряда принципов уголовного и административного законодательства [2, с. 32]. В юридической литературе выделяют следующие критерии отграничения административных правонарушений от преступлений в сфере охраны окружающей среды: по наличию или отсутствию общественной опасности совершенного деяния [1, с. 38], по наличию или отсутствию общественно опасных последствий [4, с. 162]. Представляется, что при решении данного вопроса следует обратить внимание именно на последствия экологических правонарушений с точки зрения невозможности полного восстановления утраты объекта посягательства. Последствия от правонарушений таковы, что природные ресурсы утрачиваются бесследно, и невозможность их восстановления влечет последствия в виде ухудшения здоровья населения и повышенную смертность. Поэтому критерием отграничения должны быть степень и характер интенсивности воздействия на окружающую среду, которая проявляется в степени

вреда наступивших негативных последствий. Интенсивность воздействия на окружающую среду определяется исходя из гигиенических и экологических нормативов, а также предельно допустимых норм воздействия на окружающую среду, которые устанавливаются на Федеральном и региональном уровнях соответствующими органами (ст. 11, 12 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха»). Превентивность привлечения к административной ответственности в сфере охраны окружающей среды заключается в том, чтобы на начальном этапе, выявив нарушение гигиенических и экологических нормативов, а также предельно допустимых норм воздействия на окружающую среду, предотвратить более интенсивное воздействие на окружающую среду, которое было бы уже не общественно вредным, а общественно опасным, следовательно, причинило бы вред жизни и здоровью человека и повлекло привлечение к уголовной ответственности.

Анализ составов правонарушений в сфере охраны атмосферного воздуха, предусмотренных ст. 8.21-8.23 КоАП РФ, показывает, что по конструкции они формальные. Объективная сторона составов правонарушений выражается в действии, но ст. 8.2 «Нарушение правил охраны атмосферного воздуха» предусматривает и бездействие. Чтобы правильно определить объективную сторону состава правонарушения, то есть перечень общественно вредных действий или бездействий, необходимых для квалификации деяния по данным составам правонарушений, требуется применение большого массива специальных нормативных актов, устанавливающих критерии безопасности и (или) безвредности для человека атмосферного воздуха, нормы предельно допустимых концентраций (уровня) химических, биологических веществ и микроорганизмов в воздухе, методики расчета выделений (выбросов) загрязняющих веществ, расчетные инструкции по определению состава и количества вредных (загрязняющих) веществ, выбрасываемых в атмосферный воздух. Перечень нормативных актов, регулирующих деятельность участников экологических отношений по обеспечению правовой охраны атмосферного воздуха, внушительный, одних только гигиенических нормативов, устанавливающих предельно допустимые концентрации различных вредных веществ в воздухе, методических указаний, методик

расчетов и рекомендаций по измерениям насчитывается более трехсот [3, с. 307]. Как показывает анализ судебной практики, судам также приходится обращаться к этим многочисленным указаниям, методикам, регламентациям. Согласно ст. 11, 12 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха» гигиенические и экологические нормативы качества атмосферного воздуха, предельно допустимые уровни физических воздействий на атмосферный воздух устанавливаются в порядке, определенном Правительством РФ. Предельно допустимые выбросы устанавливаются территориальными органами федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды. Такой большой объем разрозненно принимаемых нормативных актов затрудняет процесс оценки степени загрязнения атмосферного воздуха, влияет на процедуру обращения в соответствующие инстанции для принятия решения о нарушении норм КоАП РФ и устранении причин загрязнения. Поэтому представляется целесообразным объединить все гигиенические и экологические нормативы, а также технические нормативы и предельно допустимые выбросы в единые нормативные акты федерального и регионального уровней.

Субъектами рассматриваемых составов правонарушений выступают физические лица (ч. 1 ст. 8.21, ст. 8.23 КоАП РФ), должностные лица (ч. 1 ст. 8.21, ст. 8.22 КоАП РФ), индивидуальные предприниматели (ч. 3 ст. 8.21 КоАП РФ) и юридические лица (ст. 8.23 КоАП РФ). С субъективной стороны данные правонарушения могут характеризоваться как умысел, так и неосторожностью, которая чаще выражена в виде небрежности.

В качестве наказаний за загрязнение атмосферного воздуха КоАП РФ предусматривает штраф или административное приостановление деятельности. Анализ решений судов показывает, что в качестве наказания суд, как правило, назначает штраф. Приведем несколько таких примеров.

Так, решением Челябинского областного суда от 20 июля 2016 г. по делу № 7-988/2016 ООО «Трест Магнитострой» признано виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 8.21 КоАП РФ, – выброс вредных и загрязняющих веществ в атмосферный воздух, и ему назначено административное наказание в виде административного штрафа в размере

40 000 руб. Суд в мотивировочной части решения ссылается на Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха», Федеральный закон «Об охране окружающей среды», Приказ Минприроды России от 31 декабря 2010 г. № 579, которым утвержден Порядок установления источников выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, подлежащих государственному учету и нормированию, а также на иные нормативные акты, касающиеся гигиенических, экологических нормативов качества атмосферного воздуха и предельно допустимого уровня физического воздействия на атмосферный воздух и отмечает, что на момент проведения проверки разрешение на выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух ООО «Трест Магнитострой» не получено.

Таким образом, за отсутствие разрешения на выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух общество было наказано административным штрафом в размере 40 000 руб.

Решением Челябинского областного суда от 17 февраля 2016 г. по делу № 7-196/2016 установлена виновность ООО «СКАЛА» в совершении административного правонарушения в сфере охраны атмосферного воздуха, ему назначено наказание в виде штрафа в размере 180 000 руб. Суд в мотивировочной части решения, ссылаясь на Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха», подчеркивает, что юридические лица и индивидуальные предприниматели, имеющие стационарные источники, обязаны обеспечивать проведение инвентаризации выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и разработку предельно допустимых выбросов и предельно допустимых нормативов вредного физического воздействия на атмосферный воздух. Также ссылаясь на Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и на иные нормативные акты, касающиеся гигиенических, экологических нормативов качества атмосферного воздуха и предельно допустимого уровня физического воздействия на атмосферный воздух, суд указывает на то, что нормативы допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов устанавливаются для стационарных, передвижных и иных источников воздействия на окружающую среду субъектами хозяйственной и иной деятельности исходя из нормативов допусти-

мой антропогенной нагрузки на окружающую среду, нормативов качества окружающей среды, а также технологических нормативов. Как установлено при рассмотрении дела, в период с 1 октября 2014 г. по 16 марта 2015 г. предприятие осуществляло выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух в отсутствие разрешения.

Таким образом, отсутствие разрешения на выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух для предприятия так же, как и в предыдущем примере, обернулось лишь штрафом.

Анализ решений судов показывает, что никакой превентивной функции данный вид административного наказания не выполняет. Юридические лица, зная, что они будут оштрафованы, продолжают осуществлять выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух в отсутствие разрешения на выбросы.

Суммы штрафов по приведенным делам и тем, которые были проанализированы, несоизмеримы вреду, который причиняется атмосфере. Размер штрафа за нарушение правил охраны атмосферного воздуха, предусмотренный ст. 8.21 КоАП РФ, составляет для юридических лиц до 250 000 руб.

Согласно ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ целью административного наказания является предупреждение совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами. Наказания, которые назначаются судом за совершение экологических правонарушений, сводятся к штрафу, который предусмотрен и за загрязнение атмосферного воздуха. Следовательно, государство рассматривает штраф в качестве неблагоприятных последствий от правонарушения, как средство превенции и как способ восполнения бюджета. Однако размер штрафов за вред, причиненный атмосфере как источнику жизни человека, едва ли может компенсировать понесенные потери. И сам факт применения штрафа как вида административного наказания не способен восстановить причиненный вред атмосферному воздуху, не может обеспечить выполнение требований по охране атмосферного воздуха, а также создать гарантии соблюдения норм по его охране. По нашему мнению, штраф не обеспечивает достижение цели административного наказания при загрязнении атмосферного воздуха.

Уровень загрязнения атмосферного воздуха в крупных промышленных городах Челябинской области, как уже отмечалось, по-прежнему остается высоким, а индекс загрязнения атмосферного воздуха более семи, что приводит к губительному воздействию на атмосферу как на жизненно важный компонент окружающей среды, являющийся средой обитания всех существ Земли.

Кроме штрафа за причинение вреда атмосферному воздуху может быть назначено административное наказание в виде приостановления деятельности. В частности за правонарушение, предусмотренное ст. 8.21 КоАП РФ, может быть назначено приостановление деятельности на срок до 90 суток. Административное приостановление деятельности заключается во временном прекращении деятельности юридических лиц (ч. 1 ст. 3.12 КоАП РФ). Законодатель указывает на два обстоятельства, которые должны соблюдаться при назначении наказания в виде приостановления деятельности: данный вид наказания должен быть предусмотрен статьями Особенной части КоАП РФ, и менее строгий вид административного наказания не может обеспечить достижение цели административного наказания. 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.

Следует также обратить внимание на то, в какой бюджет идут доходы от штрафов и возмещения вреда окружающей среде. Согласно ст. 32 Федерального закона «Об охране атмосферного воздуха» вред, причиненный здоровью, имуществу граждан, имуществу юридических лиц и окружающей среде загрязнением атмосферного воздуха, подлежит возмещению в полном объеме и в соответствии с фактическими затратами на восстановление здоровья, имущества граждан и окружающей среды за счет средств физических и юридических лиц, виновных в загрязнении атмосферного воздуха. В соответствии с ч. 10 ст. 46 БК РФ суммы судебных штрафов (денежных взысканий), налагаемых судами в случаях, предусмотренных КоАП РФ, подлежат зачислению в федеральный бюджет по нормативу 100 %. Согласно п. 1 ч. 1 ст. 46 БК РФ суммы штрафов, установленных КоАП РФ, подлежат зачисле-

нию в федеральный бюджет по нормативу 100 % в случае, если постановления о наложении административных штрафов вынесены судьями федеральных судов. Однако административное правонарушение в сфере охраны атмосферного воздуха совершается на территории субъекта и наиболее негативное влияние оказывает на жизнь и здоровье жителей субъекта, восстановление окружающей среды в большей степени требуется в пределах субъекта, поэтому денежные взыскания должны быть направлены в бюджет субъекта. Более того, следует использовать поступившие средства исключительно целевым образом, направляя их на восстановление окружающей среды, возмещение причиненного вреда.

Некоторые аспекты превентивной функции административной ответственности, отраженные в статье, не в полной мере охватывают смысл превенции в сфере охраны атмосферного воздуха. В силу важности такого ресурса обитания человека, как атмосфера, представляется целесообразным помимо административной ответственности использование претензионного порядка возмещения вреда, причиненного атмосферному воздуху, например, по опыту Республики Беларусь. Так, Закон Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. № 1982-ХП «Об охране окружающей среды» в ст. 101-3 «Претензии о возмещении вреда, причиненного окружающей среде» устанавливает, что до обращения в суд государственный орган вправе предъявить лицу, причинившему вред окружающей среде, претензию о возмещении данного вреда. При этом в претензии указываются способы возмещения вреда, которые могут выражаться как в восстановлении нарушенного состояния окружающей среды, так и в денежной форме. Полагаем, что подобный претензионный порядок будет способствовать превенции в сфере охраны атмосферного воздуха, являющегося средой обитания для всех существ планеты Земля.

Литература

1. Коробеев, А. И. Уголовная наказуемость общественно опасных деяний / А. И. Коробеев. – Хабаровск, 1986. – 79 с.
2. Кузнецова, Н. И. Некоторые проблемы ограничения экологических преступлений от административных правонарушений в области охраны окружающей среды / Н. И. Кузне-

цова // Вестник Уральского юридического института МВД России. – 2020. – № 1. – С. 32–35.

3. Лисина, Н. Л. Концептуальные основы правовой охраны окружающей среды в городах: монография / Н. Л. Лисина. –

М.: Юрлитинформ, 2020. – 432 с.

4. Староверов, А. В. Разграничение преступлений и административных правонарушений по объективным признакам состава / А. В. Староверов // Вестник экономической безопасности. – 2018. – № 3. – С. 160–162.

Ткачева Наталья Викторовна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права, криминологии, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск. E-mail: tkachevanv@susu.ru.

Статья поступила в редакцию 22 марта 2021 г.

DOI: 10.14529/law210217

ADMINISTRATIVE AND LEGAL RESPONSIBILITY FOR ECOLOGICAL OFFENSES IN THE SPHERE OF ATMOSPHERIC AIR PROTECTION (ON THE EXAMPLE OF THE CHELYABINSK REGION)

N. V. Tkacheva

South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation

The article notes that natural components, such as atmospheric air, are subject to protection from pollution. The Chelyabinsk region is included in the list of regions with a high level of atmospheric air pollution (the index of atmospheric air pollution is more than 7). The article considers the preventive function of administrative responsibility for damage caused to atmospheric air. The author analyzes the delineation of administrative offenses from crimes in the field of environmental protection, types of administrative penalties for damage caused to atmospheric air.

Keywords: *administrative responsibility, environmental offenses, environmental protection, atmospheric air.*

References

1. Korobeyev A. I. *Ugolovnaya nakazyemost' obshchestvenno opasnykh deyanii* [Criminal punishability of socially dangerous acts]. Khabarovsk, 1986, 79 p.
2. Kuznetsova N. I. [Some problems of distinguishing environmental crimes from administrative offenses in the field of environmental protection]. *Vestnik Ural'skogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii [Bulletin of the Ural Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia]*, 2020, no. 1, pp. 32–35.
3. Lisina N. L. *Kontseptual'nyye osnovy pravovoy okhrany okruzhayushchey sredy v gorodakh* [Conceptual framework for legal protection of the environment in cities]. Moscow, 2020, 432 p.
4. Staroverov A. V. [Delineation of crimes and administrative offenses by objective signs of composition]. *Vestnik ekonomicheskoy bezopasnosti [Vestnik ekonomicheskoy bezopasnosti]*, 2018, no. 3, pp. 160–162. (in Russ.)

Natalia Viktorovna Tkacheva – Candidate of Sciences (Law), Associate Professor of the Department of Criminal and Criminal-Executive Law, Criminology, South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation. E-mail: tkachevanv@susu.ru.

Received 22 March 2021.

ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ

Ткачева, Н. В. Административно-правовая ответственность за экологические правонарушения в сфере охраны атмосферного воздуха (на примере Челябинской области) / Н. В. Ткачева // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2021. – Т. 21, № 2. – С. 115–120. DOI: 10.14529/law210217.

FOR CITATION

Tkacheva N. V. Administrative and legal responsibility for environmental offenses in the sphere of atmospheric air protection (on the example of the Chelyabinsk region). *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*, 2021, vol. 21, no. 2, pp. 115–120. (in Russ.) DOI: 10.14529/law210217.