

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ И НАЦИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ СРЕДСТВАМИ УГОЛОВНОГО ЗАКОНА

(Рецензия на книгу: О.В. Воронцова. Юридическая ответственность за порчу земли / Отв. ред. О.Л. Дубовик. Сыктывкар: КРАСГиУ, 2012. – 175 с.)

***Аннотация:** Охрана земель (почв) является одной из наиболее актуальных проблем, стоящих перед международным сообществом и отдельными государствами. Наряду с такими проявлениями глобального экологического кризиса как изменения климата, снижение биоразнообразия, загрязнение атмосферы и водных объектов, перепроизводство отходов и другими деградация земель и их загрязнение в результате интенсификации промышленного и сельскохозяйственного производства, техногенных аварий и катастроф существенно снижает качество жизни людей и становится все более значимым звеном в общем массиве негативных воздействий на экосистемы и окружающую среду в целом. Именно поэтому специалисты – юристы, экологи и экономисты различных стран – стремятся к поиску максимально эффективных средств предупреждения дальнейшего ухудшения состояния земель (почв) и восстановления их качества. Одним из таких средств является юридическая ответственность. В настоящее время во многих государствах разработаны и реализуются меры гражданско-правовой ответственности, включающие возмещение вреда (ущерба), компенсационные механизмы, широко используются штрафы и иные административно-правовые санкции. Особо место в ряду этих мер занимают уголовно-правовые запреты как наиболее жесткая реакция на нарушение законодательства об охране земель.*

Только наличие указанных элементов в их совокупности является гарантией реализации права на судебную защиту.

***Ключевые слова:** Международное право, охрана, земли, ущерб, ответственность, казуистичность, почвы, Евросоюз, ООН, Франция*

Охрана земель (почв) является одной из наиболее актуальных проблем, стоящих перед международным сообществом и отдельными государствами. Наряду с такими проявлениями глобального экологического кризиса как изменения климата, снижение биоразнообразия, загрязнение атмосферы и водных объектов, перепроизводство отходов и другими деградация земель и их загрязнение в результате интенсификации промышленного и сельскохозяйственного производства, техногенных аварий и катастроф существенно снижает качество жизни людей и становится все более значимым звеном в общем массиве негативных воздействий на экосистемы и окружающую среду в целом. Именно поэтому специалисты – юристы, экологи и экономисты различных стран – стремятся к поиску максимально эффективных средств предупреждения дальнейшего ухудшения состояния земель (почв) и восстановления их качества. Одним из таких средств является юридическая ответственность. В настоящее время во многих государствах разработаны и реализуются меры гражданско-правовой ответственности, включающие возмещение вреда (ущерба), компенсационные механизмы, широко используются штрафы и иные административно-правовые санкции.

Особо место в ряду этих мер занимают уголовно-правовые запреты как наиболее жесткая реакция на нарушение законодательства об охране земель. В России и в других странах накоплен определенный опыт использования уголовного закона для борьбы с посягательствами на окружающую среду и ее компоненты, в том числе – на земли. В актах международного права даны общие и конкретные рекомендации, касающиеся охраны земель и почв. В различных регионах действуют программы по борьбе и предотвращению эрозии почв, их консервации и восстановлению. Усиливается контроль за противоправным использованием сельскохозяйственных и лесных земель для захоронения отходов, за незаконной скупкой, перепродажей и использованием земельных участков. Обеспечение надлежащего уровня правовой защиты земель – трудоемкая и сложная деятельность, требующая научного обоснования, отработанной методики и специальной подготовки. Именно поэтому опубликование монографии о юридической ответственности за порчу земель может способствовать улучшению ситуации в нашей стране. В Предисловии профессор О.Л. Дубовик подчеркивает, что «юридическая ответственность является последним доводом, крайней мерой.

Но, учитывая низкий уровень правосознания, правовой и экологической культуры, эта мера во многом помогает усилить охрану земель от порчи и загрязнения» (с. 4). С этой позицией невозможно не согласиться.

Рецензируемая книга состоит из четырех глав, заключения и обширного библиографического списка, включающего 246 источников (научная литература, нормативный материал, статистические данные, судебная практика).

В первых трех главах содержится добротный анализ ситуации с охраной земель в Российской Федерации и законодательного регулирования административной и уголовной ответственности за порчу земель, а также уровня реализации этих видов юридической ответственности. Так, в главе I «Социально-экологическая и правовая характеристика охраны земель в России» с помощью официальных статистических данных и данных специальных исследований описано современное состояние и степень деградации земель в РФ. Здесь же уточняется используемый автором понятийный аппарат. Это чрезвычайно важно, поскольку и в уголовном, и в административном, и в экологическом законодательстве употребляются различные термины и понятия, зачастую являющиеся смежными, несовпадающими, противоречащими и не совпадающими с терминологией международных правовых актов. О.В. Воронцова особо анализирует факторы, влияющие на реализацию ответственности за порчу земель. В их числе она называет следующие: а) недостаточное применение такой санкции как административное приостановление деятельности; б) низкую активность должностных лиц, осуществляющих земельный контроль, по привлечению виновных к административной ответственности; в) недостатки профессиональной подготовки лиц, участвующих в выявлении, пресечении и предупреждении административных нарушений в сфере использования и охраны земель; г) противоречивую судебную практику; д) пренебрежение техникой оформления протоколов об административных правонарушениях, собирания и фиксации доказательств (30-35). По ее мнению, эффективность реализации уголовного закона снижается из-за отсутствия единого подхода к разработке понятийно-категорийного аппарата, казуистичности текста статьи 254 УК РФ «Порча земли», рассогласованности нормативных актов, раскрывающих банкетную диспозицию нормы статьи 254 УК РФ и др. (с.35-38). Реализация мер гражданско-правовой ответственности затруднена, как считает О.В. Воронцова, невозможностью правильного подсчета ущерба и полного возмещения вреда, причиненного земле в результате порчи; отсутствием методик определения вреда, причиненного здоровью человека из-за порчи земель; отсутствием механизмов, обеспечивающих защиту требований граждан и некоммерческих организаций при подаче ими исков и проч. (с. 38-40).

Глава II посвящена вопросам административной ответственности за порчу земель и построена по классической схеме: автор анализирует основание применения мер административной ответственности и элементы состава правонарушения (объект, объективную сторону, субъект и субъективную сторону). Аналогично она рассматривает и вопросы уголовной ответственности (глава III), дополнительно останавливаясь на проблеме общественной опасности порчи земли и подробно характеризуя предмет данного преступления. Анализ строится не только путем рассмотрения признаков и элементов соответствующих составов, но и с помощью многочисленных примеров административной и судебной практики, статистических данных. При всей системности, полезности и обоснованности изложенного в этих главах материала следует отметить, что в имеющихся многочисленных комментариях к КоАП РФ и УК РФ многие вопросы уже нашли свое отражение.

В отличие от сказанного в отношении второй и третьей глав рецензируемой монографии информация, содержащаяся в главе IV, в значительно меньшей мере знакома российским специалистам. Глава посвящена международному сотрудничеству и политике Европейского Союза в области охраны почв. Она состоит из трех параграфов. В первом из них характеризуются основные направления международного сотрудничества; во втором – политика Евросоюза, а в третьем – особенности законодательства Республики Франции.

О.В. Воронцова цитирует данные Программы ООН по окружающей среде, согласно которым почвы, подверженные различным видам деградации, занимают около трети поверхности планеты и сказываются на качестве жизни более чем 1 миллиарда человек в более чем 100 странах мира (с.112). Но – совершенно правильно подчеркивает она – до сих пор не существует единого комплексного международного правового акта, содержащего рекомендации по охране почв, а регулирование на международном уровне осуществляется в различных документах. В их числе такие важные акты как План действий по борьбе с опустыниванием, принятый на Конференции ООН в 1977 г., Конвенция по борьбе с опустыниванием 1994 г., действия в рамках Международного года пустынь и опустынивания (2006), объявление Генеральной Ассамблеей ООН периода с 2010 по 2020 гг. Десятилетием ООН, посвященным пустыням и борьбе с опустыниванием, объявление Организацией Объединенных Наций 17 июня Всемирным днем борьбы с опустыниванием и засухой, решения и документы конференций ООН по окружающей среде в Стокгольме, Рио-де-Жанейро, Йоханнесбурге, Альпийская Конвенция ЕС (1991 г.), Рамочная конвенция ООН по изменению климата, Конвенция ООН о биологическом разнообразии, Орхусские протоколы по стойким органическим загрязнителям и по тяжелым металлам и др. Помимо анализа

положений упомянутых актов, О.В. Воронцова кратко характеризует и деятельность международных организаций, занимающихся изучением и охраной почв (с.119).

Анализируя политику ЕС в области охраны почв автор указывает для начала, что она строится на признании почвы главным природным ресурсом, исключительно сложным по своему составу, большей частью необновляемым, и подверженным серьезному повреждению в результате некоторых видов деятельности человека (с. 120). О.В. Воронцова отмечает: «В настоящее время Европейский Союз еще не пришел к единому решению относительно политики по охране этого природного ресурса, хотя процессы деградации почв существенны, и эта проблема рассматривается уже не одно десятилетие, и в некоторых регионах приняты отдельные документы относительно охраны почв» (с. 121). В качестве примера автор рецензируемой монографии анализирует положения Европейской хартии по почвам 1972 г. и положения новой Хартии, принятой 28 мая 2003 г., Тематической стратегии по охране почв, представленной Европейской комиссией 22 сентября 2006 г., ставшей основой для разработки Рамочной директивы по охране почв, другие решения и акты ЕС.

Значительный интерес представляет общая характеристика французского законодательства по охране почв, во-первых, потому, что о французском экологическом праве несмотря на определенные сдвиги в последнее время все в российской юридической литературе сказано меньше, чем о правовой охране окружающей среды ЕС в целом, Германии, Польши, некоторых иных стран-участниц Европейского Союза; во-вторых, потому, что в этой стране принят и действует Экологический кодекс; в-третьих, потому, что законодательство, судебная и административная практика Республики Франция отражают полезный для нашей страны опыт в области охраны почв. О.В. Воронцова подробно анализирует различные акты, правовые инструменты и действия, например, порядок инвентаризации загрязненных почв и местностей или ранее хагрязненных почв и местностей, требования к оценке рисков, закон Гренель, положения Экологического, Градостроительного и Уголовного кодексов и т.п. Завершая описание французского законодательства, автор пишет, что для решения накопившихся в России проблем в области охраны почв «уместно обратиться к опыту Франции – от установления общих основ правового регулирования и проведения инвентаризации загрязненных почв и местностей до установления жестких санкций за порчу земли по аналогии с Экологическим и Уголовным кодексами Франции» (с. 148).

Как и любая опубликованная научная работа, рецензируемая монография не лишена недостатков. Так, упущением со стороны автора, несомненно, является то, что она при анализе европейской политики в области охраны почв не уделила внимания положениям Директивы ЕС 1998 г. об охране окружающей среды уголовным правом. Данная Директива является во многом новаторским актом и содержит ряд важнейших обязательств и рекомендаций по усилению охраны окружающей среды и ее компонентов средствами уголовного закона. Кроме того, хотелось бы видеть в книге и материал о деятельности неправительственных международных экологических организаций, связанной с охраной почв (земель). Далее, к сожалению, в монографии практически не затронут такой важный момент как особенности предупреждения порчи земли. Это тем более досадно, что автор довольно много внимания уделяет вопросам криминологического характера при анализе состояния и динамики правонарушений и преступлений, описанию факторов, на них влияющих. Для получения рекомендаций касательно общих и специальных мер профилактики порчи земли приходится «достраивать» выводы и идеи О.В. Воронцовой, например, относящиеся к недостаткам в организации контрольно-надзорных мероприятий и методике выявления и пресечения административных правонарушений. Возможно, такая задача и не была ею поставлена, но она логично вытекает из целей и содержания всей проделанной ею основательной работы по исследованию юридической ответственности за порчу земель.

У любого читателя, конечно, могут возникнуть и другие интересы и пожелания. Это как раз и свидетельствует о своевременности и полезности данной публикации, о том, что сведения, содержащиеся в книге О.В. Воронцовой, могут и должны быть использованы отечественными специалистами в области международного, административного, уголовного и экологического права.

Библиография:

1. О.В. Воронцова. Юридическая ответственность за порчу земли / Отв. ред. О.Л. Дубовик. Сыктывкар: КРАСГиУ, 2012. – 175 с.

References (transliteration):

1. O.V. Vorontsova. Yuridicheskaya otvetstvennost' za porchu zemli / Otv. red. O.L. Dubovik. Syktyvkar: KRASGiU, 2012. – 175 s.