

§7

АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО И ПРОБЛЕМЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Р.А. Тюлин

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

В настоящее время значительного внимания заслуживают вопросы правового регулирования использования и охраны земель, поскольку земля выполняет важнейшую экологическую, экономическую и политическую роль в каждом государстве. Однако, как свидетельствует анализ государственных докладов о состоянии окружающей среды РФ, качественное состояние земель является крайне неудовлетворительным и вызывающим особую тревогу. Так, общая площадь эрозийно и дефляционно-опасных почв сельскохозяйственных угодий в целом по России в 2011 г. составила 130 млн. га, в том числе пашни 84,8 млн. га, пастбищ 28,7 млн. га¹.

Вместе с тем необходимость в охране земель обусловлена не только состоянием почв, но и их негативным влиянием на здоровье человека. Многие токсичные вещества поступают в организм человека из загрязнённой почвы, чаще всего источником загрязнения земель являются скопившиеся отходы, измеряемые в миллионах тонн. По оценкам специалистов около 13,6% почвы всех селитебных территорий по санитарно-химическим показателям не отвечают гигиеническим нормативам, причём за последние десять лет это загрязнение даже возросло².

Отмечая отдельные положительные моменты в реформировании административного законодательства в данной сфере (появление таких составов как: «самовольное снятие и перемещение плодородного слоя», «уничтожение плодородного слоя почвы» (ст. 8.6); сокращение числа составов за счёт переноса их в другие главы, например, правонарушения в области мелиорации земель помещены в гл. 10 «Административные правонарушения в сельском хозяйстве, ветеринарии и мелиорации земель»; существенное увеличение размеров штрафных санкций и т.д.) одновременно хотелось бы остановиться на вопросах, требующих, по нашему мнению, ряд уточнений и дополнений.

В настоящее время в соответствии со ст. 8.6 КоАП РФ «Порча земель» административная ответственность наступает, как было уже указано выше, за самовольное снятие и перемещение плодородного слоя (ч. 1), а также за уничтожение плодородного слоя почвы, а равно за порчу земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами и агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления. Иными словами, в настоящее время законодатель определил ответственность только за нарушение правил обращения с опасными веществами и отходами. Вряд ли такой подход можно считать оправданным, потому что порча земли происходит и в результате других действий, в частности, в результате экстенсивного земледелия; использование тяжелых машин и техники для обработки пашни,

¹ См: Проблемы деградации и восстановления продуктивности земель сельскохозяйственного назначения в России / Под ред. А.В. Гордеева, Г.А. Романенко. – М., 2012. – С. 23.

² Нарушение экологических прав граждан России: Материалы к докладу Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // Зеленый мир. – 2009. – № 3-4. – С. 6.

с нарушением агротехнических норм; в результате загрязнения нефтепродуктами, сточными водами, захламливанием земель и т.д.

Однако законодатель, предусмотрел ответственность только за нарушения правил обращения с опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления. К опасным отходам относятся только отработанные нефтепродукты³, но чаще всего земли загрязняются нефтью и иными нефтепродуктами, не относящимися к отходам. Таким образом, получается, что одно из самых распространённых общественно опасных деяний остаётся вне сферы правового регулирования, т.е. остаётся безнаказанным. Аналогичным образом складывается ситуация с захламливанием земель и с загрязнением земель сточными водами. В случае, если захламливание земель происходит вследствие нарушения правил складирования отходов производства и потребления или иными опасными веществами, то виновных ещё можно привлечь к ответственности по ст. 8.2 КоАП РФ «Несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами». А как быть, если земли захлавлены предметами хозяйственной деятельности, не относящимися к таковым, либо в сточных водах отсутствуют опасные для здоровья людей и окружающей среды вещества?

Кроме того, представляется, что законодатель, обозначив ст. 8.6 КоАП РФ как «Порча земель» и поместив туда вышеуказанные составы, косвенно определил эти деяния, как порчу земли. И если первый состав «самовольное снятие и перемещение плодородного слоя» и частично второй «уничтожение плодородного слоя почвы» совпадали с привычными представлениями правоприменителя о порче земле, то последний состав «порча земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами и агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления» традиционно понимался как загрязнение⁴.

Кроме того, в Земельном Кодексе РФ в разделе «Охрана земель» практически не упоминается о порче земель, но неоднократно говорится о загрязнении

земель. Более того, в ч. 3 ст. 14 записано, что «лица, в результате деятельности которых произошло радиоактивное и химическое загрязнение земель, повлекшее за собой невозможность их использования по целевому назначению или ухудшение их качества, полностью возмещают убытки ...». Получается, что законодатель косвенно назвал такой состав правонарушения, как загрязнение земель радиоактивными и химическими веществами.

По нашему мнению, формулируя ст. 8.6 КоАП РФ, законодатель должен был учесть эти обстоятельства, и если уж он решил изменить правоприменительную практику, то следовало бы на законодательном уровне определить соотношение этих двух категорий. Одновременно следует отметить, что в уголовном законодательстве (ст. 254 УК РФ) загрязнение земель рассматривается как разновидность порчи земель, а именно «Отравление, загрязнение или иная порча земли...». С учётом сказанного представляется, что порча земли является собирательным термином и не может рассматриваться как самостоятельный вид действия либо бездействия, а должна быть указана законодателем либо в виде конкретного деяния, например уничтожение плодородного слоя почвы, либо без конкретизации деяния, но с обязательным указанием наступивших последствий.

Итак, с учетом изложенного, мы предлагаем внести дополнение в ст. 8.6 КоАП РФ следующего содержания: «Загрязнение земель нефтью нефтепродуктами, не относящимися к отходам, сточными водами и иными продуктами хозяйственной деятельности, а равно совершение иных деяний (действий либо бездействий), которые привели к ухудшению качества земель, выразившееся в увеличении содержания химических веществ или уровня радиации, либо к ухудшению физических и биологических свойств земель». Однако, учитывая, что данные деяния по характеру общественной опасности являются, по нашему мнению, не столь опасными для общества, как изложенные в ч. 2 анализируемой нормы, представляется целесообразным предложенные дополнения отнести ко второй части, а ее, в свою очередь, сделать третьей. Таким образом, предлагается следующая редакция ст. 8.6. «Порча земель»:

1. Самовольное снятие или перемещение плодородного слоя почвы, – влечет наложение...
2. Загрязнение земель нефтью и нефтепродуктами, не относящимися к отходам, сточными водами и иными продуктами хозяйственной деятельности, а равно совершение иных деяний (действий либо бездействий), которые привели к ухудше-

³ См.: Приказ МПР России от 2 декабря 2002 г. № 786 «Об утверждении федерального классификационного каталога отходов» // Российская газета. – 2003. – 23 января.

⁴ Комментарий к Кодексу РСФСР об административных правонарушениях / Под ред. И.И. Веремеенко, Н.Г. Салищевой, М.С. Студеникиной. – М., 1997. – С. 144.

нию качества земель, выразившееся в увеличении содержания химических веществ или уровня радиации, либо к ухудшению физических и биологических свойств земель —

влечет наложение...

3. Уничтожение плодородного слоя почвы, а равно порча земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами и агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления —

влечет наложение...

Следует отметить ещё два вида земельных правонарушений, к сожалению, не нашедших своего формального закрепления в действующем законодательстве об административных правонарушениях. Это — нерациональное использование сельскохозяйственных земель и использование земельных участков способами, приводящими к порче земель, которые признавались таковыми Указом Президента РФ от 16 декабря 1993 г. № 2162 «Об усилении государственного контроля за использованием и охраной земель при проведении земельной реформы»⁵. Необходимость законодательного закрепления указанных выше составов правонарушений, по нашему мнению, вытекает также из ряда положений Земельного Кодекса РФ. В частности, в ст. 12 записано, что «использование земель должно осуществляться способами, обеспечивающими сохранение экологических систем, способность земли быть средством производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве, основой осуществления хозяйственной и иных видов деятельности». В ст. 42 одной из первых обязанностей собственников земельных участков и лиц, не являющихся собственниками земельных участков, указана обязанность использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением и принадлежностью к той или иной категории земель и разрешенным использованием способами, которые не должны наносить вред окружающей среде, в том числе земле как природному объекту. Закрепив данные положения, законодатель обязан был предусмотреть ответственность, если эта обязанность не будет исполнена. Примечательно, что за использование земли не по целевому назначению законодатель предусмотрел ответственность в ст. 8.8 «Использование земель не по целевому назначе-

нию, невыполнение обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв», а за использование земли, способами, ухудшающими её состояние забыл, либо посчитал, что в этом случае виновных можно привлечь к ответственности как за невыполнение установленных требований и обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих качественное состояние земель. Представляется, что сделать это будет очень сложно и практически не возможно, т.к. это все-таки разные по своей сути деяния и не случайно в вышеуказанном Указе Президента РФ они были разграничены как самостоятельные составы, а именно: «нерациональное использование сельскохозяйственных земель, невыполнение обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих состояние почв, использования земельных участков не по целевому назначению, а также способами, приводящими к порче земель...», хотя и были объединены в один пункт.

В связи с этим не совсем понятным является отсутствие в действующем КоАП РФ нормы, предусматривающей ответственность за нерациональное использование земель. Единственным в этом случае логическим объяснением может быть позиция законодателя не вмешиваться в хозяйственную деятельность собственников земли и иных лиц, не являющихся собственниками, поскольку нерациональное природопользование понимается как малоэффективное. Вместе с тем в административном и экологическом праве, является общепризнанным мнение о том, что нерациональное природопользование наряду с малоэффективным, это ещё и экологически необоснованное использование природных ресурсов, в том числе и земельных ресурсов, приводящее к снижению качества природных ресурсов, уменьшению их запасов и ухудшению состояния окружающей природной среды. Представляется, что такое понимание вопроса соответствует, прежде всего, Конституции РФ и Земельному Кодексу РФ, повторившему конституционное положение о том, что земля в Российской Федерации охраняется как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Указанное выше понятие нерационального использования земель практически сводится к использованию земель способами, приводящими к снижению плодородия почв в связи с чем, при формулировании нового состава административного правонарушения мы не видим

⁵ См.: Указ Президента РФ от 16 декабря 1993 г. № 2162 «Об усилении государственного контроля за использованием и охраной земель при проведении земельной реформы» // СА РФ. – 1993. – № 51. – Ст. 4935.

необходимости рассматривать как самостоятельные составы «нерациональное использование земель» и «использованию земель способами, приводящими к снижению плодородия почв».

Итак, нами вносится предложение о дополнении гл. 8 КоАП РФ самостоятельной нормой: «Нарушение требований по использованию земель», куда он предлагает одновременно перенести состав из ст. 8.8 «Использование земель не по целевому назначению», оставив в последней только «Невыполнение установленных требований и обязательных мероприятий по

улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих качественное состояние земель». При этом ст. 8.8 КоАП РФ должна называться: «Невыполнение установленных требований по улучшению земель и охране почв». Представляется, что такое построение норм будет логически правильным и соответствующим структуре составов правонарушений по другим природным ресурсам, где законодатель создавал раздельно нормы по использованию и охране природных ресурсов.

Библиографический список:

1. Комментарий к Кодексу РСФСР об административных правонарушениях / Под ред. И.И. Веремеенко, Н.Г. Салищевой, М.С. Студеникиной. — М., 1997.
2. Петров В.В. Экологическое право России. — М., 1995.
3. Экологическое право / Под ред. С.А. Боголюбова. — М., 1998.

References (transliteration):

1. Kommentariy k Kodeksu RSFSR ob administrativnykh pravonarusheniyakh / Pod red. I.I. Veremeenko, N.G. Salishchevoy, M.S. Studenikinoy. — Prospekt, 1997.
2. Petrov V.V. Ekologicheskoe pravo Rossii. Uchebnik dlya vuzov. — M., 1995.
3. Ekologicheskoe pravo. Uchebnik dlya vuzov / Pod red. S.A. Bogolyubova. — M., 1998.