

ЮРИСПРУДЕНЦИЯ

Н.Н. Зарубин

Основные проблемы в деле борьбы с экологическими правонарушениями в Российской Федерации

В ходе подготовки к городской научно-практической конференции, посвященной проблемам экологии Дальневосточного региона, преподаватель Н.Н. Зарубин, ведущий практические занятия по дисциплинам юридического цикла, совместно со студентами первого курса провели анализ факторов, провоцирующих экологические правонарушения, и подготовили ряд рекомендаций, учет которых позволит изменить положение дел в данной сфере.

Россия относится к странам с критической экологической ситуацией. Учитывая нынешнюю экологическую обстановку, можно всерьез говорить о том, что экологическое неблагополучие создает угрозу жизни и здоровью россиян. В качестве примера приведем следующие факты: 15% территории РФ представляют собой зоны экологического бедствия, 85% населения страны дышат воздухом, содержание вредных веществ в котором превышает предельно допустимые концентрации. Почти каждый второй житель России использует для питья воду, которая не соответствует гигиеническим требованиям. Ученые зафиксировали генетические изменения, которые можно расценивать как признаки вырождения нации. Немаловажным фактором, оказывающим негативное влияние на

экологическую обстановку в России, являются экологические правонарушения. Данные правонарушения наносят ущерб как здоровью граждан России, так и экономике страны. Поэтому государство должно уделять пристальное внимание борьбе с экологическими правонарушениями.

Среди основных проблем в деле борьбы с экологическими правонарушениями можно выделить:

- отсутствие отлаженной системы специализированных государственных органов, которые занимались бы обеспечением экологической безопасности общества;

- несовершенство природоохранительного законодательства;

- низкий уровень раскрываемости экологических правонарушений;

- несоответствие наказания тяжести совершаемого преступления;

- недооценка опасности экологических правонарушений как обществом, так и должностными лицами.

Прежде всего следует констатировать, что на данный момент в Российской Федерации отсутствует система органов исполнительной власти, осуществляющих охрану окружающей среды. Ранее охраной природы занималось Министерство охраны окружающей среды Российской Федерации. Затем его статус был снижен до уровня Государственного комитета РФ по охране окружающей среды (Госкомэкология). Тогда же было разъяснено, что государственная политика может проводиться только министерствами. Таким образом, Госкомитет уже не мог проводить государственную политику: снижение статуса природоохранного органа сузило круг его полномочий и уменьшило возможности в борьбе с экологическими правонарушениями [1, с. 106].

В 2000 г. Госкомитет РФ по охране окружающей среды был упразднен указом Президента [2, с. 230]. На взгляд автора, упразднение Госкомэкологии было ошибочным шагом.

Об эффективности работы данного органа можно судить по следующим фактам: в 1996 г. общее количество правонарушений, установленных в результате проверок, проводимых сотрудниками данного ведомства, составило 281 тыс. руб. Взысканы штрафы на сумму 64 млрд руб. и 209 млрд руб. взыскано в счет нанесенного окружающей среде ущерба [3, с. 233]. Госкомэкология вносила важный вклад в дело защиты окружающей среды. В связи с этим необходимо также отметить, что только два государства в мире не имеют специализированного природоохранного ведомства: Россия и Гондурас. Функции Госкомэкологии были переданы Министерству природных ресурсов (МПР РФ). Парадокс заключается в том, что МПР РФ занимается и распределением природных ресурсов, и их охраной. Понятно, что при совмещении двух противоположных функций эффективная работа МПР стала затруднительной, тем более что произошедшие в дальнейшем изменения были направлены не на улучшение, а на ухудшение условий работы этого ведомства. В июне 2001 г. произошла смена руководства МПР, а затем численность большинства подразделений была сокращена настолько, что они оказались неспособными обеспечивать эффективную работу. Ликвидации подверглись также и другие органы, выполнявшие природоохранные функции: ликвидирован как самостоятельный федеральный орган Госсанэпиднадзор, выполнявший исключительно важные экологические функции. Была ликвидирована Межведомственная комиссия по экологической безопасности населения Совета Безопасности РФ.

Эффективность работы региональных органов контроля в сфере экологии также является низкой. Эти органы чаще всего превращаются в информационно-консультативные службы при органах государственной власти субъектов РФ. Работу этих органов затрудняет отсутствие у работников полномочий по задержанию нарушителей и применению к ним штрафных санкций. Лишение властных полномочий затрудняет в первую

очередь работу лесников, инспекторов рыбохраны и т. д. По мнению автора, в России необходимо создать систему органов, которые будут заниматься расследованием именно экологических преступлений. Определенные шаги в этом направлении уже сделаны, в частности, создана система природоохранной прокуратуры. В качестве примера можно привести Волжскую межрегиональную природоохранную прокуратуру, объединяющую прокуратуры бассейна реки Волга. В ряде субъектов Федерации созданы и такие структурные подразделения, как экологическая милиция, которая также занимается расследованием, пресечением и предупреждением экологических преступлений и правонарушений. Одной из главных проблем борьбы с экологическими правонарушениями является несовершенство природоохранного законодательства. В настоящее время правовая база природоохранной деятельности находится в состоянии интенсивного развития и представляет собой сложную систему конституционных положений, федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации и ведомственных нормативно-правовых актов, которые регулируют порядок пользования природными ресурсами и деятельность природоохранительных органов. Ведомственные акты постепенно занимают все большее место среди всех источников экологического права. Зачастую они входят в противоречие с действующим законодательством. Одной из основных причин такого положения является отсутствие четкого разграничения компетенции федеральной и субъектов РФ по вопросам собственности на природные ресурсы, что создает предпосылки для конфликтных ситуаций. Необходимо отметить, что субъекты Федерации, используя несовершенство федерального законодательства, распоряжаются в своих интересах государственными природными ресурсами. Такие республики, как Татарстан, Башкортостан, Саха (Якутия), в своих законах обеспечили себе максимум суверенитета в части использования нефти, золота, алмазов. В законодательстве Бурятии, Марий Эл, Удмуртии,

Карелии лесные ресурсы отнесены к ведению и собственности этих республик [3, с. 233].

Анализ экологического законодательства показывает, что порядка 20–30% правовых норм, включая новый Закон РФ «Об охране окружающей среды» (2002 г.) и Земельный кодекс РФ (2001 г.), носят лишь декларативный характер. Механизмы реализации этих нормативных документов отсутствуют. В российском законодательстве отсутствует также четкое определение экологических преступлений, без которого трудно провести границу между экологическими преступлениями и другими противоправными деяниями. Кроме того, назрела необходимость сформулировать и закрепить в Конституции РФ экологические обязанности государства. Однако в ст. 58 основного закона РФ установлены лишь обязанности граждан, которые сводятся к тому, что каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам. Необходимо отметить, что в большинстве конституций западноевропейских государств установлены обязанности государства в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Еще одной проблемой в борьбе с экологическими правонарушениями является низкий уровень раскрываемости данного вида противоправных деяний. Причинами подобной ситуации, по мнению автора, являются: во-первых, отсутствие у следователей глубоких профессиональных и специфических познаний в области экологии, охраны окружающей природной среды и рационального природопользования; во-вторых, концентрация внимания следователя на «более серьезных делах», находящихся у него в производстве. Безусловно, было бы неразумно отрицать важность расследования таких преступлений, как убийство, грабеж, разбой. Однако более серьезными они являются лишь с той точки зрения, что нарушают естественные права человека и, следовательно, при возбуждении уголовного дела (например, по факту кражи) следователь общается с «реальным потерпевшим», возникает определенный

психологический контакт. При расследовании же экологических преступлений реальный потерпевший как таковой отсутствует (за исключением тех случаев, когда путем причинения вреда окружающей природной среде наносится ущерб здоровью, имущественным и иным правам человека). Анализ предусмотренных УК РФ норм по обеспечению экологической безопасности показывает, что продолжается дальнейшая гуманизация природоохранного законодательства. Такая тенденция абсолютно не соответствует увеличению тяжести и общественной опасности экологических правонарушений. Одним из действенных направлений борьбы с экологической преступностью является ужесточение юридической ответственности за экологические преступления. Успешная борьба с экологическими правонарушениями невозможна без коренного изменения отношения широких слоев населения к проблеме охраны окружающей среды. На сегодняшний день, по результатам социологических исследований, проблема загрязнения окружающей среды среди 12 наиболее значимых переместилась в 2002 г. на десятое место (в 1989–1990 гг. эта проблема занимала 2 место) [1, с. 108]. Необходимо привлечь к данной проблеме внимание общества и должностных лиц. Законом «Об охране окружающей среды» предусматривается создание системы всеобщего комплексного и непрерывного экологического воспитания и образования, охватывающей весь процесс дошкольного, школьного воспитания и образования, профессиональной подготовки специалистов в средних и высших учебных заведениях.

На основании вышеизложенного целесообразно осуществление следующих мер по борьбе с экологическими правонарушениями.

1. Следует создать самостоятельный, независимый от Министерства природных ресурсов РФ орган, который будет осуществлять государственное управление в сфере обеспечения экологической безопасности. Этот орган должен быть на-

делен широкими властными полномочиями, необходимыми для обеспечения максимальной независимости от финансовых и промышленных кругов с тем, чтобы, во-первых, он мог осуществлять эффективный контроль за их деятельностью и, во-вторых, не превратился бы в орудие конкурентной борьбы в руках различных финансово-промышленных групп.

2. Необходимо создание эффективной системы специализированных правоохранительных органов, занимающихся борьбой с экологическими правонарушениями. Это может выглядеть, как разветвленная сеть природоохранных прокуратур. Положительный эффект от работы таких органов виден на примере работы Волжской межобластной природоохранной прокуратуры.

3. Следует четко разграничить сферу полномочий федеральных властей и субъектов РФ в деле управления природными ресурсами, для этого можно ввести в практику заключение договоров о разграничении полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. О таких договорах говорится в ст. 9 закона РФ от 10.01.2002 г. «Об охране окружающей среды»

4. Для борьбы с такими преступлениями, как незаконная охота или рыбная ловля, необходимо расширение полномочий и улучшение материально-технического обеспечения тех, кто непосредственно призван бороться с данными видами правонарушений (инспекторов рыбоохраны, лесников).

5. Целесообразно установление государственной монополии на разработку отдельных видов природных ресурсов (полезные ископаемые, лес, морепродукты). Природные богатства принадлежат всему народу и нельзя отдавать их в пользование отдельным лицам.

6. Важно устранить противоречия и пробелы, имеющиеся в российском экологическом законодательстве. Для этого нужно привлечь высококвалифицированных специалистов-правоведов, чтобы изучить нормы экологического законодательства и выработать рекомендации по его улучшению.

7. Следует повысить квалификацию работников следственных органов в области расследования экологических правонарушений. Для этого представляется целесообразным обеспечить обмен опытом между различными правоохранительными органами. Повышению уровня квалификации следственных работников может способствовать и создание специальных природоохранных прокуратур, о которых говорилось выше. В таких прокуратурах следователи специализируются лишь на делах, связанных с экологическими правонарушениями, и компетентно разбираются в их специфике.

8. В условиях экологического кризиса целесообразным является ужесточение санкций за экологические правонарушения. Такое ужесточение должно проводиться наряду с совершенствованием системы природоохранных органов, что будет способствовать неотвратимости наказания.

9. Широкое привлечение общественного мнения к проблеме экологической обстановки, экологического кризиса, в котором находится сейчас наша страна, может способствовать предотвращению экологических правонарушений.

К сказанному следует добавить, что сложившаяся ситуация требует от государства незамедлительных и тщательно продуманных мер по защите окружающей среды, и в частности, по борьбе с экологическими правонарушениями. Государственным должностным лицам следует помнить о том, что состояние окружающей среды ухудшается и может достигнуть такого уровня, при котором возникает опасность подрыва биологической основы жизни населения Российской Федерации.

Продолжением этого исследования в 2008 г. будет изучение ситуации по борьбе с экологическими правонарушениями на территории Приморского края.

Список литературы

1. Жевлаков Э.Н. О формировании концепции государственной политики борьбы с экологическими правонарушениями и преступлениями // Вестник университета Российской академии образования. 2003. № 4.

2. О структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 17.05.2000 // Боголюбов С.А. Экологическое право: учебник для вузов. М., 1999.

3. Боголюбов С.А. Экологическое право: учебник для вузов. М., 1999.