

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

УДК 342.9

К ПРОБЛЕМЕ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

© О.С. Матюкова

Аннотация. Проанализировано действующее административное законодательство Российской Федерации в области охраны окружающей среды и природопользования, выделены некоторые проблемные аспекты при осуществлении производства по делам об эколого-административных правонарушениях. Изучены следующие вопросы: понятие и сущность производства по делам об административных правонарушениях; действия, совершаемые на конкретных стадиях административного производства; особенности разрешения дел об эколого-административных нарушениях органами государственной власти. Исследованы проблемы назначения и проведения экспертизы по делам об эколого-административных правонарушениях, а также реализации надзорных мероприятий в области охраны окружающей среды и природопользования.

Ключевые слова: административное право; административные нормы; административное производство; эколого-административные правонарушения; органы исполнительной власти

Отношения, возникающие как между отдельными субъектами, так и группами, общностями людей, весьма разнообразны. Они во многих случаях строятся на основе норм права, которые в свою очередь устанавливают определенные модели поведения. Многие юристы отмечают, что поступки людей, совершаемые ими в мире права, образуют правовое поведение [1, с. 235]. Значит, право можно считать орудием воздействия на поведение людей. Вполне очевидно, что действующие в обществе правовые нормы имеют две стороны одной медали: субъект правоотношений может осуществлять свои права и исполнять юридические обязанности, что свидетельствует о его правомерном поведении; либо субъект правоотношений не соблюдает, нарушает установленные государством общеобязательные правила поведения, то есть совершает правонарушение.

В обеих ситуациях под правовыми нормами понимаются нормы материального права. Данные нормы прямо влияют на определенную сфе-

ру общественных отношений, регулируют ее, закрепляя исходные права и обязанности субъектов, обеспечивают регулятивные и охранительные функции права. Однако в настоящем исследовании в большей степени нас интересуют нормы процессуального права. Как же эти нормы взаимодействуют между собой? Итак, по отношению к материальным нормам процессуальные правила поведения вторичны, так как они являются в первую очередь процедурными предписаниями. Однако было бы неправильно недооценивать значение и роль процессуальных норм в правовой жизни общества, ибо с их помощью оказывается непосредственное влияние на эффективную реализацию участниками правоотношений норм материального права. В противном случае, при совершении лицом противоправного поведения, процессуальные нормы, установленные законодателем, обеспечивают эффективный процедурный механизм привлечения нарушителя к юридической ответственности. В рамках административного права органы государственной власти осуществляют производство по делам об административных правонарушениях.

Итак, производство по делам об административных правонарушениях – это процесс, при котором в логичном и хронологическом порядке реализуются определенные процессуальные действия на конкретных стадиях. По окончании отдельной стадии производства по административному делу принимается установленный законом вид правоприменительного акта – процессуальный документ.

Согласно статье 24.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ): «Задачами производства по делам об административных правонарушениях являются всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений» [2].

Система принципов производства по делам об административных правонарушениях соответствует основным положениям, закрепленным Конституцией Российской Федерации, а также базовым началам, содержащимся в административном и ином законодательстве Российской Федерации. Назовем некоторые принципы административного производства: законность; равенство граждан перед законом и органом, рассматривающим дело; обеспечение права на защиту лицу, привлекаемому к административной ответственности; презумпция невиновности.

Профессор В.Т. Батычко в своей работе систематизировал стадии производства по делам об административных правонарушениях: возбуждение дела об административном правонарушении; рассмотрение ад-

министративного дела компетентным органом и принятие определенного решения; пересмотр решения (постановления) по делу об административном правонарушении; исполнение постановления [3].

Рассмотрим данные стадии:

1. Возбуждение дела об административном правонарушении.

Данная стадия закреплена в главе 28 КоАП РФ. Ее особенность заключается в следующем: отсутствует так называемый шаблон действий, которые должны совершить орган исполнительной власти или должностное лицо. Иными словами, количество необходимых действий, осуществляемых органом или должностным лицом, определяется в зависимости от формы производства. Форма производства подразделяется на три вида: упрощенная, общая, особая. Из названий форм видно, что разница между ними заключается в полноте обязательных процессуальных действий. Для каждой из названных форм характерен этап возбуждения дела, но при упрощенной форме не составляется протокол об административном правонарушении, а при особой – проводится административное расследование.

2. Рассмотрение административного дела компетентным органом и принятие определенного решения.

Данная стадия закреплена в главе 29 КоАП РФ. На этом этапе производства осуществляются следующие действия:

- совершается подготовка к рассмотрению дела;
- анализируется и дается правовая оценка обстоятельствам дела;
- дело рассматривается по существу;
- принимается и оформляется решение (постановление) по административному делу;
- принятое решение доводится до сведения лица, в отношении которого ведется административное производство.

Отметим, что осуществление надлежащей подготовки к рассмотрению дела позволяет обеспечить наиболее эффективное и результативное производство по делу об административном правонарушении, ибо наравне с осуществлением задач, закрепленных статьей 24.1 КоАП РФ, она позволяет создать значительную процессуальную экономию. Именно на этой стадии анализируются обстоятельства, исключающие возможность рассмотрение дела, поэтому особое внимание сотрудникам органов государственной власти следует уделить всем материальным и процессуальным моментам. Ибо зачастую излишняя спешка и человеческая невнимательность приводит к таким правовым последствиям, при которых прекращается производство по делу об административном правонарушении на следующем этапе процесса – при рассмотрении дела по существу.

3. Пересмотр решения (постановления) по делу об административном правонарушении.

Данная стадия закреплена в главе 30 КоАП РФ. На этой стадии реализуются следующие действия:

- обжалование или опротестования постановления;
- подготовка к рассмотрению жалобы (протеста прокурора) на постановление;
- рассмотрение жалобы (протеста);
- пересмотр решения, вынесенного по жалобе (протесту) на постановление по делу.

Данная стадия является, по сути, факультативной, то есть необязательной. Она становится реальной в том случае, если у лица, в отношении которого вынесено решение по конкретному административному делу, появляется желание и необходимость обжалования принятого правоприменительного документа по основанию материального или процессуального права. Кроме того, согласно пункту 2 статьи 25.2 КоАП РФ, правом обжалования постановления по делу об административном правонарушении наделяется и потерпевший. В соответствии с частью 2 статьи 30.12 КоАП РФ правом опротестования вступившего в законную силу постановления наделен прокурор; также право обжаловать постановление имеет должностное лицо государственного органа, уполномоченного рассматривать ту или иную категорию дел, связанных с нарушением правопорядка.

4. Исполнение постановления.

Данная стадия закреплена в главе 31 КоАП РФ. Перечислим действия, совершаемые на этой стадии:

- обращение постановления к исполнению;
- реальное исполнение наказания, установленного постановлением (решением);
- окончание производства по исполнению решения (постановление).

По мнению В.Г. Абрамова: «Под эколого-административным правонарушением понимается экологическое правонарушение, за совершение которого нормами права предусматривается применение мер административной ответственности» [4, с. 3]. Эколого-административные правонарушения содержатся в специализированной главе 8 КоАП РФ: «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования». Кроме того, они закреплены в статьях 7.1–7.7, 7.9–7.11 КоАП РФ.

Согласно статье 4.5 КоАП РФ, давность привлечения лица к административной ответственности за нарушения экологического законода-

тельства Российской Федерации составляет 1 год со дня совершения эколого-административного проступка. Помимо этого, в статье 8.43 КоАП РФ, имеющей название «Нарушение требований к осуществлению деятельности в Антарктике и условий ее осуществления», содержится юридический состав правонарушения, который имеет специальный срок давности. Он исчисляется со дня поступления материалов дела органу или должностному лицу, в полномочия которого входит составление протокола о данном эколого-административном правонарушении.

По общему правилу дела об эколого-административных правонарушениях рассматривают разнообразные государственные органы и должностные лица. Например, дела об эколого-административных правонарушениях, предусмотренных статьей 8.22 и статьей 8.23 КоАП РФ, рассматриваются органами внутренних дел (полицией); дела, связанные с нарушением норм статьи 8.2 КоАП РФ, разрешают органы государственной санитарно-эпидемиологической службы.

Зачастую во время досудебного и судебного производства по делам об эколого-административных правонарушениях в процессе выяснения размера причиненного вреда требуется применение специальных знаний и сведений, которые входят в предмет изучения таких наук, как экология, биология, почвоведение и других смежных естественнонаучных доктрин. В таких случаях, согласно статье 26.4 КоАП РФ, проводится экспертиза, при которой используются специальные познания, содержащиеся в науке, искусстве, технике или ремесле. Следовательно, в данных ситуациях орган или должностное лицо, рассматривающее дело об эколого-административном правонарушении, обязано вынести определение о назначении экспертизы.

Отметим, в статье 28.7 КоАП РФ говорится: если после выявления эколого-административного правонарушения совершаются экспертиза или иные процессуальные действия, требующие определенных временных затрат, то необходимо провести административное расследование (особая форма производства). Период времени, в ходе которого осуществляется административное расследование, не должен быть более 1 месяца. Начало отсчета принято вести с момента возбуждения дела. В особых ситуациях данный срок может быть продлен (максимум на 1 месяц) при условии представления письменного ходатайства должностного лица.

В районный суд была подана жалоба от ООО «Б» на постановление государственного инспектора по охране природы о прекращении производства по делу об административном правонарушении, предусмотренном статьей 8.1 КоАП РФ. Представитель ООО «Б» пояснил, что экспертиза была проведена с нарушением закона, права эксперту не были разъ-

яснены, а сам эксперт не имел необходимой квалификации. По его мнению, экспертное учреждение не имело соответствующих документов. Следовательно, представитель ООО «Б» утверждал, что госинспектором не было установлено наличие события административного правонарушения, и просил прекратить производство за отсутствием события правонарушения.

Представитель Управления Росприроднадзора считал постановление законным и обоснованным. Он пояснял: дело было возбуждено на основании жалобы жильцов близлежащих домов, так как с ООО «Б» валил красный дым. Было проведено административное расследование, обследованы помещения предприятия, отобраны пробы на очистных установках, проведена экспертиза, в ходе которой было установлено превышение выбросов в атмосферу и низкая очистка воздуха «Циклонами». Было установлено, что состав правонарушения по статье 8.1 КоАП РФ отсутствует, поэтому было возбуждено производство по части 2 статьи 8.21 и части 3 статьи 8.21 КоАП РФ. В рамках административного расследования на основании определения о проведении экспертизы по делу об административном правонарушении был произведен количественный химический анализ промвыбросов от предполагаемых источников выбросов с привлечением аккредитованной лаборатории Филиала центра лабораторного анализа и технических измерений (ЦЛАТИ). По результатам отбора проб Филиалом ЦЛАТИ были представлены результаты, по которым выявлено превышение установленных нормативов выбросов в атмосферный воздух, предусмотренных планом-графиком производственного контроля. Следовательно, ООО «Б» допускал нарушения, образующие состав административного правонарушения, за которое предусмотрена ответственность по части 3 статьи 8.21 КоАП РФ. Указанные обстоятельства действительно свидетельствовали о том, что в ходе административного расследования не установлен состав административного правонарушения, предусмотренного статьей 8.1 КоАП РФ.

Таким образом, суд признал доводы жалобы ООО «Б» о внесении изменений в постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении с пункта 2 части 1 статьи 24.5 КоАП РФ на пункт 1 часть 1 статьи 24.5 КоАП РФ не состоятельными и противоречащими исследованным доказательствам по делу и, соответственно, оставил жалобу без удовлетворения. Суд установил, что госинспектор по охране природы полно и всесторонне проверил обстоятельства дела, дал объективную, соответствующую нормам процессуального права, оценку доказательствам.

Подчеркнем, что в особых случаях орган либо должностное лицо, которое уполномочено рассматривать дело об эколого-администра-

тивном проступке, вправе передать его на рассмотрение в суд по причине повышенной общественной вредности правонарушения. В части 2 статьи 23.1 КоАП РФ определен перечень дел об эколого-административных правонарушениях, которые могут быть рассмотрены судьей. Это правонарушения, закрепленные в КоАП РФ в статье 7.6; статье 8.2; статье 8.3; части 2 статьи 8.6; части 2 статьи 8.12; статье 8.12.1; части 2 статьи 8.13; части 1 статьи 8.14; статьях 8.17-8.20; частях 1, 3 статьи 8.21; частях 2, 3 статьи 8.26; частях 2, 3 статьи 8.31; статье 8.34; статье 8.35; частях 1, 1.1, 2, 3 статьи 8.37; статье 8.38; статье 8.39; части 2 статьи 8.45 и статьи 8.45.1.

В производстве по делам об эколого-административных правонарушениях также можно выделить проблему, связанную с отсутствием закрепления в источниках экологического и административного права предписаний о порядке производства надзорных проверок. Данная проблематика, к сожалению, не получила широкого распространения как в научной литературе, так и в учебной. Авторами лишь подчеркивался следующий факт: как правило, осуществление органами государственной власти плановых и внеплановых проверок, а также реализация надзорных мероприятий способствует началу осуществления производства по делам об эколого-административных правонарушениях [5, с. 543].

Проверка представляет собой способ выполнения управленческой функции надзора и контроля. В юридической литературе проверка понимается как одна из мер борьбы с нарушителями правопорядка [6, с. 41]. Полагаем, в данном аспекте целесообразно рассмотреть полномочия прокурора как лица, осуществляющего государственный надзор за точным исполнением законов.

Научные деятели Ю.Е. Винокуров и А.С. Сугробов утверждают: «Прокурору, получившему информацию о нарушении административного законодательства в сфере охраны окружающей среды и природопользования, необходимо выяснить, известно ли органам государственного экологического контроля о совершенном правонарушении и предпринимаются ли ими в связи с этим какие-либо действия и намерены ли они их предпринять. Если эти органы приняли соответствующие меры либо проводят проверку, прокурор должен потребовать предоставления ему информации о результатах предпринятых действий, а проведение проверки взять под свой контроль» [7, с. 13].

Существует определенный перечень необходимых условий, предъявляемых к проверкам.

1. Эффективные проверки – это хорошо подготовленные проверки.

Проверка подготавливается в 3 периода:

- 1) собираются материалы о состоянии законности на объекте, который требуется проверить: разбираются заявления, жалобы;
- 2) исследуется нормативная база по проверке;
- 3) составляется план проверочных действий.

В плановом документе установлены предписания, которые содержатся в общеобязательных нормативных источниках и которым должны отвечать условия, действующие на проверяемом объекте. В законодательстве нашего государства определена совокупность нормативно-правовых актов об охране окружающей среды и совокупность нормативно-правовых актов об использовании и охране природных ресурсов соответственно. Проще говоря, проверяющий инспектор задает вопросы, на которые должен получить ответы от должностного лица проверяемого объекта.

Следовательно, в каждом конкретном случае образуется предмет проверки. Например, предметом проверки может быть деятельность хозяйствующего субъекта, которая предположительно оказывает негативное влияние на состояние окружающей среды.

2. Полнота проверки.

Данное требование основывается на принципе объективной истины. Согласно статье 29.13 КоАП РФ, инспектору необходимо узнать условия, которые повлияли на осуществление субъектом противоправного поведения. При выяснении данных обстоятельств уполномоченное лицо руководствуется следующим мотивом: необходимостью принятия и реализации мер по устранению выявленных причин по завершению проверки.

3. Проведение собеседования с начальником проверяемого объекта.

Любая проверка начинается и прекращается со встречи инспектора с должностным лицом предприятия/учреждения.

Таким образом, главной задачей инспектора при осуществлении проверки является сбор доказательственной базы, подтверждающей виновность или невиновность лица. При установлении совершения противоправных действий инспектор обязан отразить данную информацию в акте и протоколе об административном нарушении. На данном этапе происходит формальное окончание стадии возбуждения дела, которую мы уже рассматривали выше.

Гражданка Н. направила жалобу в районный суд на постановление, вынесенное старшим госинспектором Управления Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзора) по делу об административном правонарушении по статье 8.5 КоАП РФ, согласно которому ей было назначено административное наказание в виде адми-

нистративного штрафа. Основанием привлечения гражданки Н. к административной ответственности являлся ряд нарушений природоохранного законодательства. Представители Росприроднадзора считали, что вина гражданки Н. в совершении административного правонарушения доказана актом проверки и протоколом об административном правонарушении. В ходе проверки выявлены нарушения по соблюдению требований природоохранного законодательства, в том числе неведение первичного учета образования и размещения отходов производства. Не представлены сведения по образованию и размещению отходов производства от капитального и текущего ремонта гидротехнических сооружений (ГТС) за 2012–2014 гг. Выявленные нарушения были зафиксированы в акте проверки. По итогам проверки государственным инспектором был составлен протокол об административном правонарушении. Судом было установлено, что протокол составлен без нарушения норм права. Таким образом, суд признал, что привлечение гражданки Н. к административной ответственности является законным и обоснованным.

Из всего вышесказанного следует: производство по делам об административных правонарушениях является процессуальной формой привлечения нарушителя к административной ответственности. Оно наиболее часто встречается в деятельности органов исполнительной власти, обладающих юрисдикционными полномочиями. При разрешении дел, связанных с нарушением эколого-административных норм, есть свои определенные нюансы, рассмотренные нами в настоящей работе. Однако процессуальные предписания, образующие механизм реализации производства по делам об административных правонарушениях в сфере охраны окружающей среды и природопользования, необходимо совершенствовать с целью повышения их качества и улучшения состояния правоприменительной практики.

Список литературы

1. *Шевчук Д.А.* Теория государства и права. М.: Эксмо, 2015. 299 с.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 30.10.2017 г.) // СЗ РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 1.
3. *Батычко В.Т.* Административное право: конспект лекций // Административно-управленческий портал «AUP.Ru». URL: http://www.aup.ru/books/m228/10_4.htm (дата обращения: 08.01.2018).
4. *Абрамов В.Г.* Административно-экологическое правонарушение: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 1999.
5. *Бахрах Д.Н.* Административное право России. М.: Эксмо, 2015. 816 с.
6. *Королев С.Н.* Прокурорский надзор в Российской Федерации. Екатеринбург: УрАГС, 2015. 123 с.

7. Винокуров Ю.Е., Сугробов А.С. Деятельность прокуратуры в сфере охраны окружающей среды. М., 2010. 40 с.

Поступила в редакцию 16.01.2018 г.

Отрецензирована 19.02.2018 г.

Принята в печать 19.03.2018 г.

Информация об авторе:

Матюкова Ольга Сергеевна – студентка института права и национальной безопасности. Тамбовский государственный университет им. Г.П. Державина, г. Тамбов, Российская Федерация. E-mail: olya.matyukova@gmail.com

TO THE PROBLEM OF PRODUCTION ON CASES ON ADMINISTRATIVE OFFENSES IN THE SPHERE OF ENVIRONMENTAL PROTECTION AND NATURAL RESOURCES MANAGEMENT

Matyukova O.S., Student of Law and National Security Institute. Derzhavin Tambov State University, Tambov, Russian Federation. E-mail: olya.matyukova@gmail.com

Abstract. This document analyzes the current administrative legislation of the Russian Federation in the field of environmental protection and nature management, and identifies certain problematic aspects. The following issues have been studied in the scientific article: the concept and essence of the proceedings in cases of administrative offenses; actions carried out at specific stages of administrative proceedings; Features of the resolution of cases on environmental and administrative violations of the power of state power. Problems are investigated: the appointment and conduct of expertise on environmental and legal violations, as well as the implementation of supervisory measures in the field of environmental protection and nature management.

Keywords: administrative law; administrative regulations; administrative proceedings; environmental and administrative offenses; executive authorities

References

1. Shevchuk D.A. *Teoriya gosudarstva i prava* [Theory of State and Law]. Moscow, Eksmo Publ., 2015, 299 p. (In Russian).
2. Russian Federation. Federal Law no. 195-FZ of December 30, 2001, Kodeks Rossiyskoy Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh (red. ot 30.10.2017 g.) [Russian Federation Code of Administrative Offenses. (ed as of 30 October, 2017)]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii* [Legislation Bulletin of the Russian Federation], 2002, no. 1 (part 1), art. 1. (In Russian).
3. Batychko V.T. Administrativnoe pravo: konspekt lektsiy [Administrative law: lecture notes]. *Administrativno-upravlencheskiy portal «AUP.Ru»* [Management portal “AUP.Ru”]. (In Russian). Available at: http://www.aup.ru/books/m228/10_4.htm (accessed 08.01.2018).

4. Abramov V.G. *Administrativno-ekologicheskoe pravonarushenie: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk* [Administrative and Environmental Offence. Cand. jurid. sci. diss. abstr.]. Volgograd, 1999. (In Russian).
5. Bakhrakh D.N. *Administrativnoe pravo Rossii* [Administrative Law of Russia]. Moscow, Eksmo Publ., 2015, 816 p. (In Russian).
6. Korolev S.N. *Prokurorskiy nadzor v Rossiyskoy Federatsii* [Public Prosecutor's Supervision in the Russian Federation]. Yekaterinburg, Ural Academy of Public Administration Publ., 2015, 123 p. (In Russian).
7. Vinokurov Y.E., Sugrobov A.S. *Deyatel'nost' prokuratury v sfere okhrany okruzhayushchey sredy* [Activities of the Prosecutor's office in the field of environmental protection]. Moscow, 2010, 40 p. (In Russian).

Received 16 January 2018

Reviewed 19 February 2018

Accepted for press 19 March 2018