

УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ



ЕЛЕНА СЕРГЕЕВНА ЛЕГАСОВА

старший преподаватель кафедры государственного и административного права СПбГУ, управляющий партнер Санкт-Петербургского адвокатского бюро «Юсланд»

el@iusland.ru

ОЦЕНКА ИЗМЕНЕНИЙ ПРАВОВЫХ НОРМ В СФЕРЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЯ ПРИРОДООХРАННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА¹

Автор описывает появление нового регулирования в части создания и определения режима лесопарковых зеленых поясов — защитных зон с ограниченным режимом ведения хозяйственной деятельности, а также формирования реестра недобросовестных арендаторов лесных участков и покупателей лесных насаждений. Нововведения в законодательстве об охране окружающей среды повлекли появление новых составов административных правонарушений и дополнение уже существующих норм. Отмечается также ужесточение санкций за отдельные правонарушения. Неэффективным автор считает параллельное внесение изменений в действующий КоАП РФ и подготовку полностью нового Кодекса об административных правонарушениях. Автор отмечает недоработки текущего проекта. Учитывая поставленные задачи, необходимо сфокусироваться на работе над проектом нового Кодекса.

Ключевые слова: административная ответственность, экологические правонарушения, охрана окружающей среды, лесопарковый зеленый пояс, КоАП РФ

Одной из наиболее заметных тенденций развития законодательства в последние годы является изменение норм, регулирующих административную ответственность в Российской Федерации. Корректируются тексты отдельных статей действующей

¹ Статья подготовлена по материалам доклада на Международной научно-практической конференции «Правовые проблемы природопользования: поиск баланса частных и публичных интересов» (Санкт-Петербург, 20–21 октября 2016 г.) и в рамках сотрудничества СПбГУ и ПАО «Газпром нефть».

щего КоАП РФ от 2002 г. (далее — КоАП-2002), а также подготовлена полностью новая редакция этого Кодекса², которая может быть принята в 2017 г.

Не обошли вниманием законодатели экологические правонарушения. В КоАП-2002 административной ответственности за соответствующие нарушения посвящена глава 8 «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования». В проекте нового Кодекса нормы ответственности за нарушения природоохранного законодательства включены в главу 17.

Причины изменений норм КоАП-2002 условно можно разделить на две группы: 1) изменение норм законодательства об охране окружающей среды и природопользовании; 2) совершенствование собственно норм законодательства об административных правонарушениях. В последнем случае это касается в большей мере норм общей части КоАП РФ и процессуальных норм, а не составов административных правонарушений.

Большинство статей КоАП-2002, содержащих признаки составов правонарушений, являются бланкетными и отсылают к нормам других законов и подзаконных актов. Верховный Суд РФ в постановлении Пленума от 18.10.2012 № 21 (ред. от 26.05.2015) «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» обращал внимание судов на то, что «при рассмотрении дел об экологических правонарушениях судам следует руководствоваться положениями гражданского, административного, уголовного и иного отраслевого законодательства, в том числе положениями Земельного, Лесного, Водного кодексов Российской Федерации, Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ „Об охране окружающей среды“, другими законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и ее субъектов в области охраны окружающей среды и природопользования. Судам надлежит выяснять, какими нормативными правовыми актами регулируются соответствующие экологические правоотношения, и указывать в судебном решении, в чем непосредственно выразились их нарушения со ссылкой на конкретные нормы (пункт, часть, статья)».

Например, ч. 1 ст. 8.7 КоАП-2002 установлена ответственность за невыполнение или несвоевременное выполнение обязанностей по рекультивации земель. При этом сама такая обязанность и субъекты, на которых она возложена, были установлены различными нормативными актами: постановлением Правительства РФ от 23.02.1994 № 140 «О рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы»; приказом Минприроды России № 525, Роскомзема № 67 от 22.12.1995 «Об утверждении Основных положений о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы» и др.

Федеральным законом от 03.07.2016 № 334-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»

² См.: проект федерального закона № 957581-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

Федерации» обязанность по рекультивации земель лицами, деятельность которых привела к ухудшению качества земель (в том числе в результате их загрязнения, нарушения почвенного слоя), включена в текст ЗК РФ (п. 5 ст. 13). При этом гипотеза и диспозиция нормы КоАП-2002 и практика ее применения³ изменений не претерпели, однако те подходы и толкования, которые были выработаны на практике, теперь имеют более четкую законодательную основу.

В то же время последние изменения⁴ Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее — Закон об охране окружающей среды) повлекли за собой необходимость внесения поправок в ряд статей КоАП-2002.

Согласно новым поправкам в Закон об охране окружающей среды включена глава IX.1 «Лесопарковые зеленые пояса», в которой регламентирован порядок создания зон с ограниченным режимом природопользования и иной хозяйственной деятельности — лесопарковых зеленых поясов.

Введение подобного рода зон с ограниченным режимом природопользования — «зеленого щита» — было вызвано обеспокоенностью экологической обстановкой вокруг крупных городов в связи с ростом коттеджного строительства и значительным сокращением территорий лесов.

Лесопарковые зеленые пояса могут включать в себя территории, на которых расположены леса, территории зеленого фонда в границах городских населенных пунктов, которые прилегают к лесам или составляют с ними единую естественную экосистему. В случае создания лесопарковых зеленых поясов вокруг городов федерального значения включаемые в эти пояса территории зеленого фонда определяются соответствующим субъектом РФ (ст. 62.1 новой редакции Закона об охране окружающей среды).

Инициировать создание лесопаркового зеленого пояса могут некоммерческие организации, органы государственной власти или органы местного самоуправления путем обращения с мотивированным ходатайством в общественную палату соответствующего субъекта Российской Федерации. Если же «зеленый щит» планируется создать вокруг Москвы или Санкт-Петербурга либо на территориях нескольких субъектов РФ, то ходатайство одновременно направляется в общественные палаты этих субъектов.

Затем общественная палата организует общественные (публичные) слушания в соответствии с Федеральным законом от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Если по результатам этих слушаний будет одобрено создание лесопаркового зеленого пояса, то ходатайство вместе с протоколом обнародуются и направляются в законодательный (представительный) орган

³ См., напр.: постановление ВС РФ от 21.07.2016 № 305-АД16-5424.

⁴ См.: Федеральный закон от 03.07.2016 № 353-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „Об охране окружающей среды“ и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части создания лесопарковых зеленых поясов».

государственной власти субъекта РФ, а применительно к «зеленым щитам» городов федерального значения или тем, которые планируется создать на территориях нескольких субъектов РФ, — в Правительство РФ, где и принимается окончательное решение.

Важной гарантией является запрет на изменение границ лесопаркового зеленого пояса, если это может привести к уменьшению его площади. Площадь исключаемых территорий компенсируется добавлением других территорий, площадь которых не меньше площади исключаемых. Эти новые территории должны соответствовать требованиям ст. 62.1 Закона об охране окружающей среды, а расположенные на них лесные и иные насаждения — обеспечивать выполнение средообразующих, природоохранных, экологических, санитарно-гигиенических и рекреационных функций (ст. 62.2 Закона об охране окружающей среды).

Принятию Федерального закона от 03.07.2016 № 353-ФЗ предшествовала гражданская инициатива, а для обеспечения охраны особого статуса соответствующих территорий потребовалось внесение изменений в КоАП-2002. В частности, ст. 8.25 была дополнена ч. 5 и примечанием, в соответствии с которыми устанавливается административная ответственность за нарушение порядка проведения рубок лесных насаждений и использование лесов с нарушением условий договора аренды лесного участка, договора купли-продажи лесных насаждений, договора безвозмездного пользования лесным участком и т.д., совершенные в лесопарковом зеленом поясе. При этом лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, несут административную ответственность как юридические лица.

На территориях, входящих в состав лесопарковых зеленых поясов, в соответствии со ст. 62.4 Закона об охране окружающей среды (в новой редакции) вводится режим особой охраны природных объектов и запрещается: 1) применение токсичных химических препаратов, в том числе в целях охраны и защиты лесов, использование пестицидов, агрохимикатов, радиоактивных веществ; 2) размещение отходов производства и потребления I–III классов опасности; 3) размещение объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, отнесенных в соответствии с настоящим Федеральным законом к объектам I категории; 4) создание объектов, не связанных с созданием объектов лесной инфраструктуры, для переработки древесины; 5) разработка месторождений полезных ископаемых, за исключением разработки месторождений минеральных вод и лечебных грязей, использования других природных лечебных ресурсов; 6) создание объектов капитального строительства (за исключением гидротехнических сооружений, линий связи, линий электропередачи, трубопроводов, автомобильных дорог, железнодорожных линий, других линейных объектов и являющихся неотъемлемой технологической частью указанных объектов зданий, строений, сооружений, а также за исключением объектов здравоохранения, образования, объектов для осуществления рекреационной деятельности, туризма, физкультурно-оздоровительной и спортивной деятельности); 7) строительство животноводческих и птицеводческих комплексов и ферм, устройство навозохранилищ; 8) размещение скотомогильников; 9) размещение складов ядохимикатов и минеральных удобрений.

В связи с этим КоАП-2002 дополнен ст. 8.45.1, предусматривающей наложение административного штрафа на граждан в размере от 4000 до 5000 руб.; на должностных лиц — от 20 000 до 40 000 руб.; на юридических лиц — от 250 000 до 500 000 руб. или административное приостановление деятельности на срок до 90 суток за нарушение режима осуществления хозяйственной и иной деятельности в лесопарковом зеленом поясе.

На обеспечение соблюдения гражданами и организациями указанного режима особой охраны направлены также дополнения ст. 8.28, 8.31, 8.32 КоАП-2002.

Перечисленные изменения⁵ вступили в силу 01.01.2017.

Изменения главы 8 КоАП-2002, которые наблюдались в истекшем периоде 2015–2016 гг., этим не исчерпываются.

Федеральным законом от 23.06.2016 № 218-ФЗ «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации в части совершенствования регулирования лесных отношений» были внесены изменения в Лесной кодекс РФ, Закон об охране окружающей среды и КоАП-2002. Такие изменения КоАП-2002 вступили в силу с 01.03.2017.

Согласно этому Федеральному закону глава 12 Лесного кодекса РФ дополнена ст. 98.1 — в России появится реестр недобросовестных арендаторов лесных участков и покупателей лесных насаждений. Ведение реестра будет осуществляться уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в порядке, определенном Правительством РФ. В него будет включаться информация об арендаторах и покупателях, с которыми были расторгнуты договоры в соответствии с ч. 2 ст. 24, ч. 8 ст. 51, ч. 5 ст. 60.1, ч. 5 ст. 60.12 и ч. 4 ст. 61 Лесного кодекса РФ или со ст. 619 ГК РФ, а также сведения о нарушении указанными лицами лесного законодательства.

Реестр будет формироваться на основании данных, предоставленных арендодателями и продавцами, которые, в свою очередь, будут нести административную ответственность за несвоевременное или недостоверное предоставление сведений. Информация о реестре будет доступна бесплатно на официальном сайте федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на его ведение.

Инициаторы создания реестра и внесения соответствующих изменений отмечают: «В стране появится единый реестр недобросовестных лесопользователей — единоразово нарушив правила пользования лесом, черные предприниматели рискуют навсегда лишиться работы в лесу. Нарушители экологического законодательства также вынуждены будут платить серьезные штрафы». По словам первого заместителя председателя Комитета Государственной Думы по экономической политике, промышленности, инновационному развитию и предпринимательству В. Гутенёва,

⁵ См.: Федеральный закон от 03.07.2016 № 353-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „Об охране окружающей среды“ и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части создания лесопарковых зеленых поясов».

«инициатива направлена в том числе на стимулирование добросовестных лесопользователей, которым будет выгодно брать лесные участки в аренду»⁶.

В связи с совершенствованием регулирования лесных отношений и ответственности за нарушения в этой сфере, КоАП-2002 был дополнен ст. 8.30.1, 8.32.1, 8.32.2, предусматривающими административную ответственность:

– за нарушение порядка проектирования, создания, содержания и эксплуатации объектов лесной инфраструктуры (ст. 8.30.1);

– ненаправление, несвоевременное направление, направление недостоверной информации в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на ведение реестра недобросовестных арендаторов лесных участков и покупателей лесных насаждений, подлежащей включению в такой реестр (ст. 8.32.1);

– включение заведомо недостоверной информации в реестр недобросовестных арендаторов лесных участков и покупателей лесных насаждений (ст. 8.32.2).

Диспозиции ст. 8.27 «Нарушение требований лесного законодательства по производству лесов и лесоразведению», 8.28 «Незаконная рубка, повреждение лесных насаждений или самовольное выкапывание в лесах деревьев, кустарников, лиан», 8.31 «Нарушение правил санитарной безопасности в лесах», 8.32 «Нарушение правил пожарной безопасности в лесах» КоАП-2002 были скорректированы законодателем.

Ряд нововведений был связан с увеличением минимальных и (или) максимальных размеров санкций, исключением более мягкого вида наказания из санкций статей.

Возвращаясь, например, к ст. 8.7 КоАП-2002, устанавливающей административную ответственность за невыполнение или несвоевременное выполнение обязанностей по рекультивации земель, мы видим существенное ужесточение санкции⁷.

Невыполнение или несвоевременное выполнение обязанностей по рекультивации земель при разработке месторождений полезных ископаемых, включая общераспространенные полезные ископаемые, осуществлении строительных, мелиоративных, изыскательских и иных работ, в том числе работ, осуществляемых для внутрихозяйственных или собственных надобностей, а также после завершения строительства, реконструкции и (или) эксплуатации объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры, сноса объектов лесной инфраструктуры **по старой редакции** влекло наложение административного штрафа на граждан в размере от 1000 до 1500 руб., на должностных лиц — от 2000 до 3000 руб., на юридических лиц — от 40 000 до 50 000 руб.; **по новой редакции** — наложение административного штрафа

⁶ Недобросовестные арендаторы могут навсегда лишиться работы в лесу — Гутенёв // Парламентская газета. 2016. 27 июля. URL: <https://www.pnp.ru/social/2016/07/22/nedobrosovestnyie-arendatory-mogut-navsegda-lishitsya-raboty-vlesu-gutenyov.html> (дата обращения: 08.05.2017).

⁷ В редакции Федерального закона от 08.03.2015 № 46-ФЗ.

фа на граждан в размере от 20 000 до 50 000 руб., на должностных лиц — от 50 000 до 100 000 руб., на юридических лиц — от 400 000 до 700 000 руб.

Невыполнение установленных требований и обязательных мероприятий по улучшению, защите земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов и иного негативного воздействия на окружающую среду, ухудшающих качественное состояние земель, **по старой редакции** влекло наложение административного штрафа на граждан в размере от 1000 до 1500 руб., на должностных лиц — от 2000 до 3000 руб., на юридических лиц — от 40 000 до 50 000 руб.; **по новой редакции** — наложение административного штрафа на граждан в размере от 20 000 до 50 000 руб., на должностных лиц — от 50 000 до 100 000 руб., на юридических лиц — от 400 000 до 700 000 руб.

Как видно из представленного сравнения, минимальные размеры штрафов, установленных в ст. 8.7 КоАП-2002, увеличены в 20 и более раз. При этом такое увеличение не обосновано каким-либо изменением состава административного правонарушения или приданием этому составу большей общественной опасности.

Тем же Федеральным законом от 08.03.2015 № 46-ФЗ была ужесточена санкция в ст. 8.24 «Нарушение порядка предоставления гражданам, юридическим лицам лесов для их использования»: исключена возможность вынесения предупреждения, установлен единственный вид административного наказания в виде штрафа, многократно увеличены его минимальные и максимальные размеры.

Также ужесточены санкции за совершение административных правонарушений, ответственность за которые установлена ст. 8.8 и 8.27 КоАП-2002.

При этом размер штрафов по-прежнему остается не привязанным к причиненному вреду или общественной опасности деяния. Повышение пределов санкции обосновывается законодателем необходимостью достижения целей административного наказания, установленных ст. 3.1 КоАП-2002, предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами.

Примером установления санкции за административное правонарушение в зависимости от стоимости предмета правонарушения являются санкции ст. 8.8 КоАП-2002 «Использование земельных участков не по целевому назначению, невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению» в редакции Федерального закона от 08.03.2015 № 46-ФЗ. Например, действующая редакция ч. 1 ст. 8.8 КоАП-2002 гласит: «1. Использование земельного участка не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешенным использованием, за исключением случаев, предусмотренных частями 2, 2.1 и 3 настоящей статьи, — влечет наложение административного штрафа в случае, если определена кадастровая стоимость земельного участка, на граждан в размере от 0,5 до 1 процента кадастровой стоимости земельного участка, но не менее десяти тысяч рублей; на должностных лиц — от 1 до 1,5 процента кадастровой стоимости земельного участка, но не менее двадцати тысяч рублей; на юридических лиц — от 1,5 до 2 процентов кадастровой стоимости

земельного участка, но не менее ста тысяч рублей, а в случае, если не определена кадастровая стоимость земельного участка, на граждан в размере от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей; на должностных лиц — от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц — от ста тысяч до двухсот тысяч рублей».

Кроме того, Федеральным законом от 03.07.2016 № 354-ФЗ была изменена диспозиция ч. 2 ст. 8.8 КоАП-2002 и введена ч. 2.1, согласно которой дифференцируется ответственность за неиспользование земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, оборот которого регулируется Федеральным законом от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», по целевому назначению в течение одного года с момента возникновения права собственности, если такой земельный участок приобретен по результатам публичных торгов на основании решения суда о его изъятии в связи с неиспользованием по целевому назначению или использованием с нарушением законодательства Российской Федерации и (или) если в отношении земельного участка у уполномоченного органа исполнительной власти по осуществлению государственного земельного надзора имеются сведения о его неиспользовании по целевому назначению или использовании с нарушением законодательства Российской Федерации в течение срока, указанного в п. 3 ст. 6 Закона об обороте земель сельскохозяйственного назначения.

Указанные изменения внесены в связи с совершенствованием порядка изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения при их неиспользовании по целевому назначению или использовании с нарушением законодательства РФ.

Параллельно с процессом внесения многочисленных изменений в действующий КоАП-2002 ведется активная работа над проектом нового Кодекса об административных правонарушениях (далее — новый Кодекс).

Инициаторы создания нового Кодекса отметили, что за период действия КоАП-2002 в него было внесено свыше 2500 изменений, вследствие чего в значительной мере было утрачено единство правового регулирования, многие нормы стали трудными для восприятия⁸.

В Государственную Думу было внесено несколько законопроектов, последний из них (№ 957581-6) объединил проекты Общей и Особенной частей нового Кодекса. Законопроект внесен в Государственную Думу 18 декабря 2015 г.⁹

Как отмечают разработчики последнего проекта нового Кодекса, «в проекте осуществлена полная кодификация федерального законодательства об административных правонарушениях, при этом проект предусматривает также кодификацию законодательства субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. Одной из основных задач проекта стало обеспечение единства, после-

⁸ Из пояснительной записки к законопроекту № 703192-6, который содержит проект общей части нового Кодекса об административных правонарушениях.

⁹ См.: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=957581-6&02> (дата обращения: 15.03.2017).

довательности и внутренней непротиворечивости регулирования всего комплекса общественных отношений, составляющих правовой институт административной ответственности»¹⁰.

В новом Кодексе предлагается разделить все административные правонарушения на грубые, значительные и менее значительные. В зависимости от категории правонарушения будет определяться срок, в течение которого субъект правонарушения будет считаться подвергнутым административной ответственности. Для грубых правонарушений он составит три года; значительных — два года; менее значительных — один год. Для сравнения: по КоАП-2002 применяется общий срок — один год.

Новый Кодекс закрепляет особенности для судебного рассмотрения дел об административных правонарушениях и жалоб. Рассмотрение дел судами общей юрисдикции и арбитражными судами предлагается осуществлять по установленным в проекте нового Кодекса единым процессуальным правилам.

Продолжает сохраняться тенденция увеличения размеров штрафов. Кроме того, вводятся новые виды административных наказаний: исправительные работы; лишение специального разрешения (лицензии); административный запрет на посещение публичных и иных массовых мероприятий, определенных общественных мест; административный запрет на пользование услугами авиаперевозчиков в качестве пассажиров; ликвидация юридического лица; прекращение деятельности в качестве индивидуального предпринимателя.

Разработчики нового Кодекса планируют повысить эффективность административной ответственности путем расширения мер принудительного исполнения наказаний и усиления ответственности за неисполнение наказаний. В проекте предусмотрен обеспечительный арест как мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

В то же время предусматривается упрощенный порядок взыскания штрафов суммой менее 10 000 руб. путем направления для удержания по месту работы, получения периодических платежей (из заработной платы, стипендии, пенсии и др.).

Новый Кодекс предусматривает перечень мер, направленных на стимулирование правомерного поведения и сотрудничества с государственными органами:

- освобождение от административного наказания с возложением на лицо, которое ранее не привлекалось к административной ответственности, обязанности обеспечить выполнение в установленный срок правил, за невыполнение которых оно привлечено к ответственности;
- освобождение от административной ответственности за административные правонарушения, совершенные на рынке ценных бумаг, лиц, заключивших с Банком России соглашения, предусматривающие возмещение вреда потерпевшим;

¹⁰ Пояснительная записка к законопроекту № 957581-6.

– освобождение от административной ответственности за административные правонарушения в области конкуренции лица, исполнившего предписание федерального антимонопольного органа о перечислении в доход государства незаконного дохода от монополистической деятельности или недобросовестной конкуренции;

– уменьшение размера административного штрафа в случае его добровольной уплаты — проект предоставляет преференцию лицу, привлеченному к административной ответственности за значительное или менее значительное административное правонарушение, в виде возможности уплатить не полную сумму назначенного штрафа, а ее половину, в случае если такую уплату штрафа он произведет в 20-дневный срок. КоАП-2002 уже известен данный подход на примере взыскания штрафов за нарушения в области дорожного движения (ч. 1.3 ст. 32.2).

Увеличено количество глав Особенной части нового Кодекса, их стало 32 (в КоАП-2002 — 17). В основном это произошло не из-за введения новых составов административных правонарушений, а за счет разделения наиболее крупных на части.

Составы административных правонарушений в области охраны окружающей среды и природопользования включены в главу 17 нового Кодекса, которая содержит 63 статьи. Для сравнения: глава 8 КоАП-2002 включает 46 статей.

На данном этапе работы над законопроектом Комитет по природным ресурсам, природопользованию и экологии представил заключение с многочисленными замечаниями к предлагаемому описанию категорий административных правонарушений и статьям, включенным в главу 17. В частности, Комитет отметил следующее:

– законопроектом не раскрыты понятия и критерии отнесения правонарушений к категориям грубых, значительных или менее значительных;

– структура расположения статей внутри главы не является оптимальной, например ст. 17.61, устанавливающая административную ответственность за нарушение требований при обращении с отходами производства и потребления, находится в конце 17-й главы после составов административных правонарушений, связанных с природопользованием;

– ст. 17.37 «Сбыт незаконно добытого янтаря и нефрита» необоснованно отнесена к экологическим правонарушениям, несмотря на то что объектом правонарушения являются общественные отношения в сфере охраны собственности. КоАП-2002 относит сбыт незаконно добытого янтаря (ст. 7.5) к правонарушениям в сфере охраны собственности;

– ст. 17.11 «Уничтожение или повреждение специальных знаков» (ст. 7.2 в КоАП-2002), 17.15 «Самовольное занятие лесных участков» (ст. 7.9 в КоАП-2002) и 17.29 «Самовольное занятие водного объекта или пользование им с нарушением установленных условий» (ст. 7.6 в КоАП-2002) также должны быть отнесены к правонарушениям в сфере охраны собственности, а не к правонарушениям в области охраны окружающей среды и природопользования;

– ст. 17.40 предусматривает ответственность за нарушение правил и требований проведения работ по геологическому изучению недр, могущее привести или приведшее к недостоверной оценке разведанных запасов полезных ископаемых. При этом действующее законодательство о недрах не содержит понятия «разведанные запасы». Более того, как отмечает Комитет, оценка запасов полезных ископаемых носит вероятностный характер;

– наименование ст. 17.58 необходимо привести в соответствие с ее содержанием в части использования термина «открытое море»;

– ряд замечаний связан с полномочиями органов, осуществляющих государственный экологический надзор, по рассмотрению дел об административных правонарушениях (ст. 43.33);

– ряд ранее действовавших составов (ч. 3 ст. 17.26, ч. 3 ст. 17.28, ч. 2 ст. 17.29, ч. 7 ст. 17.30, ч. 2 ст. 17.31) дополняются новым составом «действия (бездействие), если они повлекли причинение или создали угрозу причинения существенного вреда состоянию или качеству окружающей среды», при этом критерии и порядок расчета «существенного вреда» не определены, к тому же действующее законодательство устанавливает понятие «вред окружающей среде», а не вред состоянию или качеству окружающей среды; и др.

Проект нового Кодекса в текущей редакции прежде всего не отвечает некоторым целям, которые обуславливают необходимость переработки КоАП-2002: он не обеспечивает четкого и единообразного понимания критериев деления правонарушений на категории; существуют терминологические неточности в описании диспозиции некоторых составов правонарушений; не предусмотрены конкретные признаки малозначительности деяния, которые позволили бы снизить субъективность в оценке; не закреплены механизмы снижения административного давления на средний и малый бизнес при одновременном повышении размера штрафных санкций по ряду составов.

Оценивая в целом происходящие изменения в регулировании административной ответственности в сфере охраны окружающей среды и природопользования, следует отметить бессистемность вносимых изменений, отсутствие достаточных обоснований, и неэффективность параллельного внесения изменений в действующий КоАП-2002 и работы над новым Кодексом, что значительно усложняет процесс правоприменения.

В качестве иллюстрации к проблеме может служить тот факт, что в настоящее время вместо того, чтобы сосредоточиться на работе над новым Кодексом, принят в первом чтении законопроект № 690757-6, который предусматривает внесение изменений в действующий КоАП-2002 в части уточнения составов административных правонарушений в сфере обращения с отходами производства и потребления. Это еще раз подчеркивает необходимость скорейшей подготовки систематизированного кодекса, максимально учитывающего проблемы правоприменительной практики.