

СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ МЕР АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ, ПРИМЕНЯЕМЫХ ЗА СОВЕРШЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В СФЕРЕ ОХРАНЫ И ИСПОЛЬЗОВАНИИ ВОД В СТРАНАХ ЕАЭС

*Литвинчук Д.Ю., аспирант кафедры конституционного права БГУ,
г. Минск, Республика Беларусь*

Во всем мире проблемам окружающей среды уделяется особое внимание. Достичь уменьшения распространения экологических проблем возможно лишь совместными усилиями государств, в том числе, на региональном уровне. Так, например, страны ЕАЭС, помимо сотрудничества в различных областях, признают необходимым сотрудничество в области экологии, что находит свое отражение в международно-правовых документах, реализации соответствующих проектов, связанных с развитием рынка вторичных отходов, «зеленых» технологий и т.п. Осознание тесной связи между экономикой и экологией позволяет осуществлять экономическую интеграцию стран ЕАЭС с целью «недопущения или сокращения загрязнения окружающей среды посредством применения соответствующих административных мер» [1].

Одним из способов охраны окружающей среды является применение мер административной ответственности, в том числе, по отношению к субъектам хозяйствования, причиняющим наибольший вред окружающей среде. Рассмотрение мер административной ответственности в сфере охраны и использования вод имеет важное значение в силу особой значимости данного природного ресурса, являющегося основой жизнедеятельности. Анализ мер административной ответственности в сфере охраны и использования вод в странах ЕАЭС позволит выявить общие и особенные черты административно-деликтного законодательства стран ЕАЭС в рассматриваемой сфере, обозначить пути гармонизации административно-деликтного законодательства.

В странах ЕАЭС наиболее часто в санкциях статей, устанавливающих административную ответственность в сфере охраны и использования вод, предусмотрен такой вид взыскания, как штраф. В некоторых странах ЕАЭС за правонарушения в сфере охраны и использования вод могут предусматриваться и иные виды

административных взысканий: - *предупреждение* (Киргизия, Казахстан); - *административное приостановление деятельности* (Российская Федерация); - *приостановление действия экологического разрешения в отношении источника эмиссий или производственного участка* (Казахстан); - *общественные работы* (Киргизия); - *ликвидация самовольных построек* (Армения); - *принудительный снос незаконно возводимого или возведенного строения* (Казахстан); - *возмещение ущерба* (Киргизия). Рассмотрим на примере отдельных стран ЕАЭС меры административной ответственности, применяемые за совершение административных правонарушений в сфере охраны и использования вод.

В Российской Федерации в качестве альтернативы штрафу предусмотрено административное взыскание в виде **административного приостановления деятельности** за самовольное занятие водного объекта или пользование им с нарушением установленных условий (ст. 7.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ [2]), нарушение правил водопользования (ч. 1 ст. 8.14 КоАП РФ), а также за совершение иных правонарушений, предусмотренных ст. 8.12.1 ч.2 ст. 8.13, ч.3 ст. 8. 42, ч. 2 ст. 8.45, ч. 4 ст. 8.45 КоАП РФ).

В Республике Армения помимо штрафа в качестве юридической санкции за совершение административных правонарушений в сфере охраны и использования вод предусмотрена **ликвидация самовольных построек**. Данный вид административного взыскания налагается на должностных лиц за нарушение зон санитарной охраны и неотчуждаемых зон водных систем (ст. 63¹ Кодекса Республики Армения об административных правонарушениях (далее – КоАП Армении [3]), проведение самовольных работ, воздействующих на состояние водных систем (ст. 63⁵ КоАП Армении).

В Кыргызской Республике в качестве одного из видов административных взысканий, налагаемых за совершение административных правонарушений в сфере охраны и использования вод, наряду со штрафом, предусмотрено **предупреждение**. Так, за нарушение режима водоохраных зон (ст. 160 Кодекса Кыргызской Республики об административной ответственности (далее – КоАП Киргизии [4]) может быть наложено взыскание в виде предупреждения или штрафа. Также в КоАП Киргизии предусмотрены **общественные работы** с возмещением ущерба в порядке, установленном законом в качестве дополнительного к

административному штрафу взыскания, например, за совершение административного правонарушения, предусмотренного статьей 120 КоАП Киргизии «Повреждение водохозяйственных сооружений, устройств и нарушение правил их эксплуатации».

В Республике Казахстан за совершение административных правонарушений в сфере охраны и использования вод предусмотрено предупреждение, штраф, приостановление действия экологического разрешения в отношении источника эмиссий или производственного участка. **Предупреждение** как вид взыскания предусмотрен за нарушение правил общего водопользования в виде купания, забора воды для питьевых и бытовых нужд, водопоя скота, ограничения физическими и юридическими лицами доступа населения к водным объектам общего водопользования (ч.1 ст. 364 Кодекса об административных правонарушениях Республики Казахстан (далее – КоАП Казахстана [5]), нарушение установленных водных сервитутов (ч. 1 ст. 365). В свою очередь **приостановление действия экологического разрешения в отношении источника эмиссий или производственного участка** может налагаться на субъектов крупного предпринимательства одновременно со штрафом за совершение административных правонарушений, предусмотренных ч.4 ст. 331 КоАП Казахстана «Нарушение требований по охране атмосферного воздуха и охране водных объектов от загрязнения и засорения», ст. 360 «Незаконное строительство на водоохраных зонах и полосах водных объектов, а также незаконное изменение естественного русла реки».

В Республике Беларусь за совершение правонарушений в сфере охраны и использования вод в качестве меры административной ответственности предусмотрен единственный вид административного взыскания – **штраф**. При этом, в связи с введением в действие с 1 марта 2021 года Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее - КоАП Респ. Беларусь [6]), при соблюдении ряда условий лицо **освобождается от административной ответственности с вынесением предупреждения**, в том числе, за совершение правонарушений в сфере охраны и использования вод.

Полагаем необходимым в контексте проведения сравнительно-правового исследования подробнее остановится на предупредительных мерах (предупреждении), административном

приостановлении деятельности, общественных работах как видах административных взысканий.

Предупреждение. В некоторых странах ЕАЭС предупреждение как юридическая санкция включено в систему административных взысканий. Так, предупреждение в качестве вида административного взыскания за совершение правонарушений в сфере охраны и использования вод предусмотрено в административно-деликтном законодательстве Киргизии и Казахстана. При этом в России и Армении данные меры также включены в систему административных взысканий, но не применяются за совершение правонарушений в сфере охраны и использования вод (могут применяться за совершение иных экологических правонарушений). Как было указано ранее, в Республике Беларусь в связи с последней реформой административно-деликтного законодательства предупреждение было исключено из системы административных взысканий, и такая мера приобрела иной статус в качестве одного из видов профилактических мер воздействия.

Стоит отметить дискуссионность вопроса об эффективности, соразмерности применения предупреждения как вида юридической санкции и как меры профилактического воздействия за совершение правонарушений. Так, ряд исследователей полагает, что «целью наказания не может являться исключительно профилактика противоправного деяния» [7], к числу которых относится профессор И.И. Карпец [7]. При этом можно обнаружить противоположные данной точке зрения высказывания ученых. В частности, М.Д. Шаргородский отмечал, что только предупреждение и есть конечная цель наказания [7; 8, с. 22]. В свою очередь Байсалуева Э.Ф., Новичкова Е.Е. полагают, что «более правильно будет считать целью наказания в первую очередь кару со стороны государства за уже содеянное правонарушение, а после - исправление правонарушителя и профилактика противоправного поведения в будущем» [7]. Можно сделать вывод о том, что данные авторы исходят из понимания административных взысканий как наказания, кары, цели которых не могут быть достигнуты путем вынесения в письменном виде предупреждения.

В данном аспекте интересна позиция российского законодателя по установлению условий применения предупреждения в ч. 2 ст. 3.4 КоАП РФ. Анализируя данную норму, можно сделать вывод о том, что предупреждение не может быть применено в случае причинения

вреда или возникновения угрозы причинения вреда жизни и здоровью людей, объектам животного и растительного мира, окружающей среде, наличии имущественного ущерба и некоторых иных обстоятельствах. Таким образом, само по себе причинение вреда окружающей среде, равно как и возникновение угрозы причинения, исключает возможность применения предупреждения.

Напротив, белорусский законодатель в примечании к главе 16 КоАП Респ. Беларусь предусмотрел возможность освобождения лиц от административной ответственности за совершение правонарушений против экологической безопасности, окружающей среды и порядка природопользования с вынесением предупреждения при соблюдении ряда условий, в числе которых возмещение вреда до объявления постановления по делу об административном правонарушении (при наличии вреда). Таким образом, даже наличие вреда, причиненного окружающей среде, не является препятствием для применения такой меры профилактического воздействия.

По нашему мнению, целесообразным является применение предупреждения как вида юридической санкции или меры профилактического воздействия в системе административно-деликтного закона за совершение малозначительных правонарушений, деяний, совершенных впервые, а также при отсутствии причинения вреда или возникновения угрозы причинения вреда окружающей среде. Полагаем, что охрана вод имеет приоритетное значение в силу значимости данного природного ресурса для всех сфер жизнедеятельности человека. В связи с этим, полагаем возможным применение предупреждения лишь за совершение правонарушений, связанных с нарушением правил общего водопользования в виде, например, ограничения доступа к водным объектам и т.д., нарушения установленных водных сервитутов, как это установлено в КоАП Казахстана.

Административное приостановление деятельности. В юридической литературе имеется точка зрения, согласно которой, масштабное использование административного приостановления деятельности «будет способствовать существенному снижению количества экологических правонарушений» [9]. Данный вид административного взыскания за совершение рассматриваемых правонарушений предусмотрен в КоАП РФ. В свою очередь, согласно КоАП Казахстана, приостановление или запрещение деятельности или отдельных ее видов может применяться за

совершение иных правонарушений. В КоАП Киргизии данный вид взыскания также предусмотрен, но его применение не связано с правонарушениями в сфере охраны и использования вод.

В контексте рассматриваемого вида административных правонарушений, административного приостановления деятельности, согласно положениям КоАП РФ, может применяться, например, при причинения существенного вреда состоянию и качеству окружающей среды, в случае совершения административного правонарушения, посягающего на санитарно-эпидемиологическое благополучие населения. В.В. Сосновский [9] полагает, что данный вид взыскания стоило бы предусмотреть в гораздо большем количестве статей КоАП РФ, однако, законодателем была недооценена опасность «подвергаемых административному преследованию экологозначимых деяний» [9, с. 130]. Таким образом, данная мера административной ответственности в сфере охраны и использования вод является одной из наиболее строгих, и вместе с тем, эффективных, в том числе, в части профилактики совершения субъектами хозяйствования административных правонарушений в рассматриваемой сфере. Данная мера позволяет предотвратить причинение вреда окружающей среде, уменьшить его распространение.

В белорусском законодательстве административное приостановление деятельности, наряду с запретом и иными ограничениями хозяйственной и иной деятельности, закреплено в ст. 100 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды». Данная мера может применяться при выявлении нарушений законодательства об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов, создающего угрозу причинения вреда окружающей среде, в том числе, в связи с совершением субъектами административных правонарушений в сфере охраны и использования вод.

В свою очередь, несколько схожий вид с административным приостановлением деятельности является приостановление действия экологического разрешения в отношении источника эмиссий или производственного участка, закрепленный в КоАП Казахстана за совершение некоторых правонарушений в сфере охраны и использования вод.

Общественные работы. В законодательстве стран ЕАЭС общественные работы в качестве вида административного взыскания за совершение правонарушений в сфере охраны и использования вод

предусмотрены лишь в КоАП Киргизии. В качестве вида взыскания за совершение иных административных правонарушений общественные работы предусмотрены в КоАП Респ. Беларусь, КоАП РФ (обязательные работы).

В целом анализируя данный вид взыскания, можно отметить, что общественные работы являются одной из альтернатив по отношению к штрафу и административному аресту, что в большей степени позволяет реализовывать принцип дифференциации административной ответственности. Рассматривая данный вид взыскания в плоскости мер административной ответственности за совершение правонарушений в сфере охраны и использования вод, считаем ограниченной возможность применения данного вида взыскания. В данном аспекте полагаем обоснованным подход киргизского законодателя в части применения данного вида взыскания за правонарушения, связанные с повреждением водохозяйственных сооружений, устройств.

В свою очередь, такие виды взысканий, как ликвидация самовольных построек (Армения); принудительный снос незаконно возводимого или возведенного строения (Казахстан), возмещение ущерба (Киргизия), являются административно-восстановительными мерами. В случаях, когда данные меры не обозначены в качестве санкции в статьях особенной части кодексов об административных правонарушениях (административной ответственности) в странах ЕАЭС, в некоторых из них они могут применяться на основании положений общей части таких кодексов, а также положениях гражданского законодательства.

На основании проведенного исследования можно отметить следующие выводы:

1. За совершение административных правонарушений в сфере охраны и использования вод в санкциях статей чаще всего предусматривается такой вид административного взыскания, как штраф. Наряду с данным видом взыскания могут устанавливаться такие меры административной ответственности, как предупреждение, административное приостановление деятельности, приостановление действия экологического разрешения в отношении источника эмиссий или производственного участка, общественные работы, ликвидация самовольных построек, принудительный снос незаконно возводимого или возведенного строения, возмещение ущерба.

2. По нашему мнению, применение предупреждения (профилактических мер воздействия) за совершение правонарушений в сфере охраны и использования вод возможно только в качестве исключения, например, за нарушение правил общего водопользования, установленных водных сервитутов, как это предусмотрено в Республике Казахстан.

3. Административное приостановление деятельности является одним из наиболее строгих административных взысканий, налагаемых за совершение правонарушений в сфере охраны и использования вод. Вместе с тем, данный вид взыскания является эффективным, в том числе, в части профилактики совершения субъектами хозяйствования административных правонарушений в рассматриваемой сфере. Данная мера также позволяет предотвратить причинение вреда окружающей среде, уменьшить его распространение. Полагаем, что введение данного вида взыскания за правонарушения в сфере охраны и использования вод в кодексы об административных правонарушениях (об административной ответственности) стран ЕАЭС, которые еще не содержат данного положения, могло бы стать эффективным средством предупреждения административных правонарушений в сфере охраны и использования вод.

4. Возможность применения общественных работ как вида административного взыскания за совершение административных правонарушений в сфере охраны и использования вод, является ограниченной. В данном аспекте полагаем обоснованным подход киргизского законодателя в части применения данного вида взыскания за правонарушения, связанные с повреждением водохозяйственных сооружений, устройств.

5. Такие меры, как приостановление деятельности, снос незаконно возводимого или возведенного строения, могут применяться и в результате совершения лицом административного правонарушения в сфере охраны и использования вод. В связи с указанным, полагаем возможным включение таких мер в те кодексы об административных правонарушениях (административной ответственности) стран ЕАЭС, которые еще не содержат данных видов административных взысканий, в целях комплексного осознания лицами правовых последствий совершения административных правонарушений в рассматриваемой сфере, а

также гармонизации административно-деликтного законодательства стран ЕАЭС.

Список литературы:

1. Аникин С.Б., Смагина Т.А. К вопросу об унификации законодательства об охране окружающей среды государств-членов ЕАЭС // <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-ob-unifikatsii-zakonodatelstva-ob-ohrane-okruzhayushey-sredy-gosudarstv-chlenov-eaes>

2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/

3. Кодекс Республики Армения об административных правонарушениях от 01.06.1986 // <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=125340>

4. Кодекс Кыргызской Республики об административной ответственности от 04.08.1998 № 114 // <http://minjust.gov.kg/ru/content/315>

5. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 05.07.2014 № 235-V // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31577399&pos=1374;-54#pos=1374;-54/

6. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 6 января 2021 г. № 91-З // <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=НК2100091&p1=1>

7. Байсалуева Э.Ф., Новичкова Е.Е. Предупреждение как вид административного наказания: некоторые проблемы исполнения, возможные пути решения // <https://cyberleninka.ru/article/n/preduprezhdenie-kak-vid-administrativnogo-nakazaniya-nekotorye-problemy-ispolneniya-vozmozhnye-puti-resheniya>

8. Шаргородский М. Д. Наказание, его цели и эффективность. – Д.: Изд-во Денингр. ун-та, 1973. –160 с.

9. Сосновский В. В. Правовое значение и юридические последствия приостановления противоправной экологически значимой деятельности // Пробелы в российском законодательстве. – 2012. – № 6. – С. 129–132.