

Загрязнение окружающей среды производственной сферой: правовые меры воздействия с позиции экологической безопасности



Саркисов О.Р.

Кандидат педагогических наук, доцент
Академии государственного и муниципального управления
при Президенте РТ

В статье рассматривается состояние окружающей среды в РФ и РТ. Приводятся примеры загрязненных территорий вследствие деятельности промышленных предприятий. Освещаются проблемы экологической безопасности, юридической ответственности за нанесенный урон руководящими субъектами-работодателями, определенные в Постановлениях Пленумов Верховного Суда РФ, а также эколого-экономические требования определенные в нормативных актах. Определяются эффективные меры воздействия на негативные последствия загрязнения окружающей среды со стороны специально уполномоченных органов путем уголовного и административного воздействия. Определяется современная государственная политика Российской Федерации в области действенной системы экологической безопасности.

Продолжение. Начало в № 4, 2008 г., с. 68.

В этой связи деяние, связанное с нарушением правил охраны окружающей среды при производстве работ, обретает свойство общественной опасности уже при создании угрозы причинения существенного вреда здоровью человека или окружающей среде, так как нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ уже само по себе обладает достаточно высокой степенью общественной опасности. Химкомбинаты, заводы, на которые затрачены колоссальные средства, работают и продолжают отравлять окружающую среду (с учетом установленных лимитов, выплачивая ежемесячно штрафы за превышение выбросов и сбросов в атмосферу, на почву, в водные акватории) и никто не собирается приостанавливать их работу, закрывать их. Кроме того, сама постановка вопроса, связанного с нанесением вреда окружающей среде со стороны предприятия (выбросы и сбросы, загрязняющие акватории) путем ус-

тановления лимитов, по мнению В.В. Петрова, является противоправным явлением, так как они снижают ответственность предприятия за загрязнение окружающей среды и нанесенный вред здоровью людей, хотя некоторые ученые относят это явление к мере вынужденной крайней необходимости [1, с. 176].

Кроме того, при нанесении ущерба окружающей среде работодателем умышленно (по халатности, небрежности), т.е. сознавая свои противоправные действия, но, совершая их, последний, по нашему мнению, наряду с другой ответственностью – уголовной, административной, должен нести и дисциплинарную, т.е. по п. 10 ст. 81 Трудового кодекса (ТК) РФ. В этом случае работодатель подлежит увольнению за однократное нарушение своих трудовых обязанностей с учетом возмещения вреда за свои противоправные действия. Данный вопрос становится актуальным, так как на заседании Со-

вета Безопасности России 30.01.2008 года были рассмотрены проблемы экологии, связанные с промышленной сферой и определены задачи на восстановление загрязненных территорий в результате хозяйственной деятельности.

Статья 247. Нарушение правил обращения экологически опасных веществ и отходов.

1. Производство запрещенных видов опасных отходов, транспортировка, хранение, захоронение, использование или иное обращение радиоактивных, бактериологических, химических веществ и отходов с нарушением установленных правил, если эти деяния создали угрозу причинения существенного вреда здоровью человека или окружающей среде, наказываются штрафом в размере от двухсот до пятисот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от двух до пяти месяцев, либо ограничением свободы на срок до трех лет, либо лишением свободы на срок до двух лет.

2. Те же деяния, повлекшие загрязнение, отравление или заражение окружающей среды, причинение вреда здоровью человека либо массовую гибель животных, а равно совершенные в зоне экологического бедствия или в зоне чрезвычайной экологической ситуации, наказываются лишением свободы на срок до пяти лет.

3. Деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, повлекшие по неосторожности смерть человека либо массовое заболевание людей, наказываются лишением свободы на срок от трех до восьми лет.

Наращивания объемов переработки отработанного ядерного топлива (в соответствии с соглашениями агентств атомной промышленности РФ и США) при отсутствии экологически безопасных, надежных способов захоронения радиоактивных отходов, экологически безопасных технологий их утилизации, достаточной инфраструктуры контроля за соблюдением уровня ядерной и радиационной безопасности нельзя назвать иначе как преступными. В этой связи само производство запрещенных видов опасных отходов, их транспортировка, хранение захоронение и использование с нарушением установленных правил ведет к причинению ущерба окружающей среды и здоровью человека. Уголовное законодательство предусматри-

вает ответственность уже только за нарушение установленных правил. Как видно из формулировки данной уголовно-правовой нормы, законодатель уделяет особое внимание регламентации ответственности за данный вид преступных посягательств на окружающую природную среду как обладающих высокой степенью общественной опасности. Недаром в концепции национальной безопасности Российской Федерации к числу приоритетных направлений деятельности государства в экологической сфере отнесено [2, с. 216]:

– предотвращение загрязнения природной среды за счет повышения степени безопасности технологий, связанных с захоронением и утилизацией токсичных промышленных и бытовых технологий;

– экологическое безопасное хранение и утилизация выведенного из боевого состава вооружения (атомных подводных лодок и судов с ядерными энергетическими установками, ядерных боеприпасов, жидкого ракетного топлива и т.д.);

– предотвращение радиоактивного загрязнения природной среды.

Кроме того, загрязнение, отравление или заражение территорий радиоактивными, бактериологическими, химическими веществами, и отходами всегда связано с нанесением вреда здоровью человека, проживающему на территории данной местности. Следовательно, объективную сторону этого преступления характеризуют деяния, преступные последствия и причинная связь между ними. Субъектом данного преступления может быть только лицо, на которого возложены обязанности по обеспечению соблюдения правил обращения экологически опасных веществ и отходов. Чаще всего ими выступают должностные лица или лица, выполняющие управленческие функции в промышленной, коммерческой или иной организации (не исключаются случаи получения взятки, злоупотребление должностными полномочиями, нарушение интересов работы в коммерческих и иных организациях).

Основной характерной чертой рассматриваемых преступлений является высокая потенциальная опасность для экономических интересов общества. В этой связи при решении

вопроса об определении границ их наказуемости целесообразно применять так называемые экономические санкции, широко используемые в уголовном законодательстве многих зарубежных стран. К уголовному наказанию в виде тюремного заключения необходимо присоединять наказание в виде штрафа [2]. Это более целесообразное и оправданное решение: во всех трех частях ст. 247 УК РФ необходимо учредить штраф как дополнительное наказание к лишению свободы.

Административная ответственность за экологические правонарушения характеризуется следующим. Основанием административной ответственности является наличие в деянии признаков состава экологического проступка, вины субъекта – физического или юридического лица, а также наличие правовой нормы, установившей запрет и содержащей санкцию за его нарушение. Административная ответственность регулируется КоАП РФ и актами, содержащими как перечни составов экологических правонарушений, так и указания о порядке привлечения виновных к административной ответственности.

В отличие от дисциплинарной, административная ответственность имеет надведомственный характер, поскольку применяется не администрацией предприятия, а судами, органами, должностными лицами, комиссиями, специально уполномоченными лицами рассматривать дела об административных правонарушениях (ст.ст. 23.1-23.61 КоАП РФ) [3].

Административная ответственность в сфере экологопользования имеет ряд специфических особенностей:

- ответственность может наступать только за конкретные правонарушения, указанные в законе как административные;
- субъектами ответственности по ней могут быть любые как юридические, так и физические лица, которые, в соответствии с законом, ответственны за административные проступки;
- ответственность применяется в соответствии с компетенцией специального уполномоченного органа или должностного лица;
- ответственность применяется в определенном процессуальном порядке: сбор доказа-

тельств, протоколы нарушений, рассмотрение дела;

- применяются взыскания только предусмотренные законом (ст. 3.2 КоАП РФ);
- возможно освобождение от взыскания при малозначительности проступка (ст. 2.9. КоАП РФ);
- предусматривается дифференциация ответственности для должностных лиц.

Штрафы за указанные правонарушения налагаются в пределах компетенции специально уполномоченными на то государственными органами РФ в области охраны окружающей природной среды, санитарно-эпидемиологического надзора РФ, а также технической инспекцией труда профессиональных союзов. Постановление о наложении штрафа может быть обжаловано в суде общей юрисдикции или в арбитражном суде. Наложение штрафа не освобождает виновных от обязанности возмещения причиненного вреда. Суммы взыскиваемых штрафов перечисляются на специальные счета государственных экологических фондов.

Можно выделить характерные черты административной ответственности в сфере природопользования. В законе не предусмотрен общий состав административного проступка, который можно было бы применить к нарушителям природоохранных правил, как это имеет место при применении дисциплинарной ответственности. Административное взыскание применяется только за такое деяние, которое содержит конкретный состав административного проступка. Так, в КоАП РФ (гл. 61) предусмотрено 37 составов административных правонарушений в сфере природопользования, посвященных охране земли, охране недр, охране вод, охране лесов, охране правил охоты и рыболовства. Из них к правонарушениям в области производственной сферы (нанесение ущерба промышленными предприятиями) относятся ст.ст. 8.1; 8.2; 8.3; 8.4; 8.5; 8.11; 8.13; 8.14; 8.19; 8.23; 8.31; 8.38; 8.39; 8.40.

Административные правонарушения в сфере природопользования являются относительно неопасными по сравнению с уголовными преступлениями, а поэтому административные взыскания носят более мягкий характер. Например, ст. 3.2 КоАП РФ предусмотрены

предупреждение, штраф, конфискация орудия совершения правонарушения. Административный арест допускается на срок, не превышающий 15 суток.

Проведенный анализ уголовного и административного законодательства в области совершения преступлений, правонарушений, а также статистика экологических катаклизмов в России дает основание считать, что загрязнение природной среды, в первую очередь, происходит в результате хозяйственной деятельности. Это связано, во-первых, с превышением допустимой степени производственного риска, приводящим рано или поздно к возникновению экологического вреда. Во-вторых, с прямым игнорированием технологических правил, но с удорожанием либо усложнением основного производства, в этих случаях правонарушение состоит в пренебрежении использования наличных природоохранных возможностей. В-третьих, связано с разовым или ситуативным игнорированием действующих правил: отключением оборудования, залповым сбросом отходов, нарушением технологии. В-четвертых, связано с совершением недопустимых, но неумышленных ошибок в использовании непригодного оборудования, в проектировании, разработке технологии, которые впоследствии приводят к негативным последствиям, состоящим в причинении экологического вреда.

В этой связи вина полностью ложится на руководителей (работодателей) промышленных предприятий и связана с низкой технологической культурой – низким уровнем развития техники и невозможностью создания или нежелания установки экологического оборудования и различного рода очистителей, которые бы предотвращали или снижали выбросы вредных веществ в окружающую среду, а также желанием достичь корпоративных целей любым способом, получив личную выгоду, не думая о последствиях.

В настоящее время для определения должностного лица как правонарушителя необходимо обратиться к разъяснению Пленума Верховного Суда СССР [3, 4], в нем предусмотрено, что к ответственности за должностные преступления привлекаются должностные лица, если ввод в эксплуатацию новых или рекон-

струированных предприятий, цехов, агрегатов, коммунальных и иных объектов без очистных сооружений и устройств допущен в результате злоупотребления властью или служебным положением, халатности либо совершения другого должностного преступления, если при этом причинен существенный вред государственным или общественным интересам (в случае, когда это повлекло загрязнение атмосферного воздуха, или засорение территории города и т.д.).

При привлечении к ответственности (материальной, административной либо уголовной) необходимым условием является вина причинителя вреда – руководителя предприятия, учреждения (администрации) здоровью работника, его имуществу либо объекту (учреждению, предприятию, их имуществу). Однако, к сожалению, ни экологическое законодательство, ни нормы Гражданского кодекса РФ (ст. 1069) не упоминают о причинении вреда окружающей среде, исходящего от государственных органов или их должностных лиц. Так, С.И. Анисимова отмечает, что должностные лица в силу своего служебного положения, компетенции, образования должны осознавать:

– недопустимость деятельности, противоречащей государственным (муниципальным) интересам;

– естественную связь между своей деятельностью и ее возможными отрицательными имущественными и личными неимущественными последствиями для потерпевшего.

В противном случае виновато государство, которое не обеспечивает осуществление в полной мере своих функций [5, с. 157].

Статистические данные прошлых лет определяют следующее: только за период с 1991 по 1994 гг. одной Волжской природоохранной прокуратурой выявлено 8659 различных нарушений закона, в т.ч. 1334 незаконных правовых акта, вынесенных должностными лицами. В настоящее время отмечается значительное увеличение числа нарушителей природоохранительного законодательства, так, в период с 2000 по 2006 гг. число правонарушений выросло в 3,5 раза. Мы думаем, что это не только связано с кризисом и инфляцией. Негативную роль играет стремление отдельных работодателей в лице их должностных лиц делать как можно меньше

затрат на экологические мероприятия и получать при этом как можно больше прибыли.

Анализ следственной практики позволяет выделить несколько групп деяний в сфере экологии, совершаемых должностными лицами (руководителями):

1. Деяния, в результате которых наносится большой ущерб окружающей среде, которые вызывают тяжелые последствия, явившиеся основанием для возбуждения уголовного дела (обычно это связано с загрязнением водоемов или атмосферного воздуха в результате использования надлежащего оборудования с его значительной перегрузкой и с нарушением технологических нормативов).

2. Деяния, связанные с прямым неисполнением технологических правил, пренебрежением реальными природоохранительными средствами данного объекта.

3. Деяния, в основе которых лежит игнорирование природоохранных правил в конкретной ситуации (отключение оборудования, залповый сброс отходов и др.).

4. Деяния, при которых должностные лица допустили ошибки в проектировании и разработке технологии какого-либо объекта, в использовании непригодного оборудования, которые привели к негативным последствиям.

К данному виду экологических преступлений причастны следующие категории должностных лиц (руководителей):

– работники аппаратов управления различных уровней в ведомствах и отраслях, связанных с природопользованием;

– руководители предприятий, их заместители, представители администрации, работники предприятий, непосредственно осуществляющие деятельность с воздействием на окружающую среду.

Действующее законодательство предусматривает и дисциплинарную ответственность руководителей за экологические правонарушения. Статья 75 Федерального закона “Об охране окружающей среды” определяет виды ответственности за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды. В соответствии с законодательством предусмотрена юридическая ответственность работодателя и его представителей, дисциплинарная, материальная

ответственность за противоправное, виновное неисполнение или ненадлежащее исполнение работником или руководителем его трудовых обязанностей [6], а также связанных с выполнением планов и мероприятий по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов, и за нарушение требований экологического законодательства, вытекающих из трудовой функции. В соответствии со ст. 192 ТК РФ к виновным лицам могут быть применены следующие виды дисциплинарных взысканий: замечание, выговор, увольнение. Возможна также замена административной ответственности на дисциплинарную в случаях, прямо предусмотренных в нормативных актах.

Дисциплинарная ответственность в сфере природопользования может наступать лишь за экологические нарушения, совершенные субъектами трудовых отношений – работником или работодателем в процессе исполнения ими своих трудовых обязанностей и при условии, что они нарушили экологические правила, исполнение которых входило в круг их трудовых функций в силу трудового договора или временного поручения администрации (собственника имущества). Закон не устанавливает конкретных составов дисциплинарных проступков, за которые могло бы быть предусмотрено взыскание, как это имеет место в отношении административных или уголовных правонарушений. Объект этого вида правонарушений двойной – правила внутреннего трудового распорядка и окружающая среда. Кроме того, руководители предприятий и учреждений несут за свои неправомерные действия в области охраны окружающей среды и материальную ответственность.

Особенности материальной ответственности руководителя организации регулируются Трудовым кодексом РФ, ФЗ « Об охране окружающей среды». Руководитель организации несет полную материальную ответственность за прямой действительный ущерб, причиненный организации. В случаях, предусмотренных федеральным законом, руководитель организации возмещает организации убытки, причиненные его виновными действиями, включая и компенсацию морального вреда, (Постановления № 10 Пленума Верховного Суда РФ от 20 декабря 1994 г. «Некоторые вопросы примене-

ния законодательства о компенсации морального вреда»). В настоящее время ст. 237 ТК РФ определяет, что любое неправомерное действие или бездействие работодателя могут повлечь возмещение работнику морального вреда в денежной форме. Ущерб должен быть возмещен независимо от привлечения руководителей и работников к административной, дисциплинарной или уголовной ответственности за деяния, которыми причинен ущерб предприятию.

Кроме того, при нанесении ущерба окружающей среде работодателем умышленно (по халатности, небрежности), т.е. сознавая свои противоправные действия, но совершая их, то последний, по нашему мнению, наряду с ответственностью уголовной, административной, должен нести и дисциплинарную, т.е. по п. 10 ст. 81 ТК РФ. В этом случае работодатель подлежит увольнению за однократное нарушение своих трудовых обязанностей с учетом возмещения вреда за свои противоправные действия.

Охрана окружающей среды невозможна без комплексной системы оценки экологической ситуации, экологического контроля и наблюдения за состоянием среды, обработки и анализа информации, полученной по данным наблюдения, прогнозирования развития чрезвычайных ситуаций, выявления и фиксации правонарушений и преступлений и привлечения к ответственности виновных в загрязнении окружающей среды и возмещении ущерба [7].

Руководство страны, обеспокоенное негативным положением в области охраны окружающей среды в январе 2008 года приняло Федеральную целевую программу по химической и биологической безопасности в стране на 2009-2013 годы. В этой связи с учетом минимизирования негативных последствий влияния на окружающую среду в результате реализации крупных инвестиционных прогнозов была поставлена задача активнее восстанавливать природу, загрязненную в результате хозяйственной деятельности, а также создать еще один орган экологического контроля (помимо действующих федеральных структур – Росприроднадзора, Ростехнадзора), ответственность производственной сферы предприятий

должна определяться с учетом нанесенного вреда. В первую очередь, это связано с тем, что руководство предприятий спокойно идет на нарушение экологического законодательства и число подобных нарушений, ежегодно выявляемых прокуратурой, заметно возрастает. Штраф за экологические нарушения зачастую в сотни раз меньше стоимости так называемых платежей за согласование экологических требований. Поэтому должна быть выработана такая система экологических платежей, которая бы стимулировала предприятия к модернизации основных фондов и использованию ресурсосберегающих технологий.

Литература:

1. Петров В.В. Экологическое право России: учебник для вузов. – М.: Изд-во БЕК, 1998.
2. Постановление правительства РФ от 27.08.2002 г. «Об утверждении экологической доктрины Российской Федерации».
3. Постановление Пленума Верховного Суда СССР «О практике применения судами закона об охране природы» от 7 июля 1983 г. // Вестник Верховного суда СССР. – 1988. – № 2.
4. Постановление Пленума Верховного Суда СССР «О практике применения судами закона об охране природы» от 7 июля 1983 г. // Вестник Верховного суда СССР. – 1991. – № 2.
5. Анисимова С.И. Некоторые вопросы правового регулирования возмещения вреда, причиненные незаконными действиями органов государственной власти окружающей среде // Социокультурная динамика региона. Всероссийская научная конференция. – Оренбург, 2000.

6. Безина А.К. Работодатель как субъект российского права: учебное пособие для студентов юридического факультета. – Казань, 2003.
7. Тангиев Б.Б. Проблема криминалистической методики расследования экологических преступлений // Гражданин и право. – 2007. – №8.

Pollution of the Environment by Industries: Legal Environmental Security Measures

The article covers the environmental conditions in Republic of Tatarstan and Russia. The work contains some examples of areas polluted due to activity of industrial enterprises. The author gives coverage to the issues relevant to ecological safety, legal liability for the damage by the employers which are defined in Decrees by plenary sessions of Supreme Court as well as to the environmental and economical requirements defined in standard acts. The author describes the efficient measures against negative consequences of environmental pollution to be taken by relevant authorities applying penal and administrative instruments. The author describes the policy of the current President, Russian Government with respect to efficiency of environmental security system.

