

УДК 342.92

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ НАКАЗАНИЯ ЗА ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ

Е. В. Щепилов

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 12 сентября 2012 г.

Аннотация: рассматриваются понятие и классификации административных наказаний, отдельно анализируются административные наказания за экологические правонарушения. Выделены проблемные аспекты правового регулирования и практического применения норм об административной ответственности.

Ключевые слова: административные правонарушения, экологические правонарушения, административная ответственность, административные наказания, предупреждение, административный штраф.

Abstract: the article is dedicated to the concept of administrative penalties and their classifications, administrative penalties for ecological offences are analyzed separately. The author examine the problematic aspects of legal regulation and practical application of the norms of administrative liability.

Key words: administrative offences, ecological offences, administrative liability, administrative penalties, warning (prevention), administrative fine.

Любое выявленное (пресеченное) административное правонарушение неразрывно связано с негативным последствием – административным наказанием – для лица, его совершившего. Административное наказание есть ответная, временами жесткая реакция государства на противоправные действия или бездействие правонарушителя. Государство, устанавливая возможность применения административного наказания за конкретное экологическое правонарушение, признает тем самым, что данное противоправное деяние представляет общественную вредность, опасность, а также дает ему соответствующую юридическую оценку, осуждая противоправное деяние и лицо, его совершившее.

Впервые в развитии административного законодательства административно-карательные санкции были названы наказаниями в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ). До этого они повсеместно (в том числе и в КоАП РСФСР) именовались административными взысканиями. Ожегов в «Словаре русского языка» под взысканием понимает также наказание или меру воздействия, а под наказанием – меру воздействия на того, кто совершил проступок. Интересной точки зрения придерживались авторы Советского энциклопедического словаря, определявшие взыскание как меру наказания, применяемую за совершение исключительно административных проступков, а наказание – как меру государственного принуждения, применяемую за совершение только преступлений.

2012. № 2

318

Б. В. Россинский указывает, что «новое название мер административной ответственности, во-первых, лучше раскрывает их карательное содержание и предназначение, во-вторых, подчеркивает их связь и близость к мерам уголовной ответственности, в-третьих, отражает общие черты этих видов ответственности»¹.

В соответствии со ст. 3.1 КоАП РФ административное наказание является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами. Таким образом, законодательно установлено, что административное наказание выступает в первую очередь как мера профилактического характера. Такого же мнения придерживаются и многие ученые-административисты. Так, по мнению Е. М. Жамбиевой, всем наказаниям присуща карательная природа, которая является системным признаком и представляет собой средство профилактического воздействия в системе общей и частной превенции².

Несмотря на то, что административные наказания по своей сути карательные меры принуждения, Д. Н. Бахрах справедливо отмечает, что «кара не является самоцелью, она – необходимое средство воспитания, предупреждения правонарушений»³. В первую очередь это обусловлено спецификой административных наказаний в сравнении с уголовными. Последние представляют собой наиболее жесткую, репрессивную реакцию государства на противоправное поведение преступников.

И. В. Максимов полагает, что многие авторы, определяя цели административного наказания, обычно смешивают их с объяснением и оправданием самого существования административного наказания⁴. Так, если цель, преследуемая и достигаемая наказанием, разумна и необходима, то необходимо и наказание; в разумности цели видится оправдание самого наказания. Основной целью административного наказания КоАП РФ называет предупреждение совершения новых правонарушений. Предыдущий КоАП РСФСР среди целей его назначения (помимо указанной выше) выделял также воспитание лица, совершившего административное правонарушение, в духе соблюдения законов, уважения к правилам общежития. На наш взгляд, указанная основная цель включает в себя все известные в административно-правовой науке цели назначения административного наказания. Однако, говоря об административных экологических правонарушениях, следует выделять и дополнительную цель применяемого административного наказания – охрану окружающей среды и обеспечение рационального природопользования. Таким образом,

¹ Россинский Б. В. Административная ответственность : курс лекций. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 74.

² См.: Жамбиева Е. М. Система административных наказаний и их классификация // Административное право и процесс. 2006. № 1. С. 26.

³ Бахрах Д. Н. Административная ответственность граждан в СССР. Свердловск, 1989. С. 69.

⁴ См.: Максимов И. В. Административные наказания. М., 2009. С. 176.

каждая глава Особенной части КоАП РФ в своем названии содержит дополнительные цели наказания, сводящиеся к охране тех или иных правоотношений.

Согласимся с выводами А. Ю. Якимова, который отмечает, что все административные наказания за совершение различного рода административных правонарушений должны отвечать следующим общим требованиям, а именно они должны:

- обеспечивать реализацию одновременно двух функций: карательной применительно к правонарушителю и профилактической применительно как к правонарушителю, так и иным лицам;
- быть адекватными как общественной опасности совершенных правонарушений, так и противоправной направленности совершивших их лиц;
- представлять совокупность, характеризующуюся полнотой, сбалансированностью, взаимосвязанностью отдельных элементов, т.е. систему;
- иметь четкий механизм их реализации;
- неисполнение наказания должно влечь более суровое наказание⁵.

Важно отметить, что административными наказаниями являются лишь те меры административного принуждения, которые предусмотрены в ст. 3.2–3.13 гл. 3 разд. I КоАП РФ. В трудах ученых-административистов, в правоприменительной практике, а также в законодательных актах можно наблюдать различные классификации административных наказаний. В зависимости от субъекта, применяющего то или иное наказание, можно подразделить их на применяемые в административном или судебном порядке. Причем органами исполнительной власти применяются только предупреждение и административный штраф.

Д. Н. Бахрах предлагает все административные наказания по характеру воздействия классифицировать на психические (морально-правовые), имущественные, физические и организационные; по частоте ежегодного использования – на применяемые часто, сотни тысяч раз (штраф, лишение прав), применяемые ежегодно около 50 тысяч раз (предупреждение, конфискация), применяемые редко (возмездное изъятие орудия или предмета правонарушения, административное приостановление деятельности)⁶.

Классифицируя административные наказания, И. В. Максимов выделяет такие критерии, как:

- правомочность по установлению административных наказаний (административные наказания, которые могут быть установлены только КоАП РФ или законами субъектов РФ);
- характер воздействия административных наказаний на субъект административного правонарушения (административные наказания морально-правового характера, имущественного характера, неимущественного характера);

⁵ См.: Якимов А. Ю. Формирование административно-наказательной политики (концептуальная основа) // Административное право и процесс. 2006. № 2. С. 26–27.

⁶ См.: Бахрах Д. Н. Вопросы системы административных наказаний // Полицейское право. 2008. № 1. С. 79.

- юридическая значимость (основные и дополнительные административные наказания);
- особенности статуса субъекта административного правонарушения (административные наказания, применяемые к физическим или юридическим лицам)⁷.

По нашему мнению, необходимо также выделить две классификации административных наказаний в рамках санкции отдельной нормы (состава правонарушения) КоАП РФ: 1) в зависимости от того, имеется ли в санкции правовой нормы альтернативность выбора того или иного административного наказания можно выделить предпочтительное (безальтернативное) и альтернативное административное наказание; 2) в зависимости от того, закреплено ли в санкции правовой нормы одновременно основное и дополнительное наказание или только основное можно подразделить на совокупное (совмещенное) и собственно основное административное наказание.

Законодательно все административные наказания делятся на основные и дополнительные. Однако, исходя из положений ст. 3.3 КоАП РФ, их правильнее подразделять на чисто основные (предупреждение, административный штраф и др.) и на основные либо дополнительные (конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения), так как чисто дополнительных наказаний, применяемых только вкупе с другим наказанием, КоАП РФ не предусматривает. Первые применяются только самостоятельно и не совмещаются с другими административными наказаниями, вторые же могут применяться как самостоятельно, так и вместе с каким-либо основным видом наказания, что из анализа Особенной части КоАП РФ проявляется намного чаще. Однако не все из девяти перечисленных в КоАП РФ наказаний применяются за совершение экологических правонарушений, предусмотренных главой 8 КоАП РФ. Так, по действующему законодательству за административные правонарушения в сфере экологии применяются такие основные административные наказания, как предупреждение, административный штраф, лишение специального права и административное приостановление деятельности, а из дополнительных наказаний – лишь конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения. Остановимся на характеристике каждого из них. Предварительно заметим, что в соответствии с КоАП РФ субъекты РФ вправе устанавливать только те административные проступки, за которые предусмотрены лишь предупреждение либо административный штраф.

По справедливому замечанию И. В. Максимова, «установленный административно-деликтным законом перечень административных наказаний начинается с предупреждения как наиболее ограниченного вида административного вмешательства в правовой статус личности»⁸. *Предупреждение*, согласно ст. 3.4 КоАП РФ, является мерой административного наказания, выраженной в официальном порицании физического

⁷ Подробнее см.: *Максимов И. В.* Административные наказания. С. 220–224.

⁸ *Максимов И. В.* Предупреждение как мера административного наказания // Юрист. 2004. № 11. С. 45.

или юридического лица. Таким образом, предупреждение носит личный характер, а значит, применяется к конкретному правонарушителю, не затрагивая интересы других лиц. Это, по сути, карательная санкция исключительно морального характера со стороны государства. При этом предупреждение как наказание выносится в письменной форме. Таким образом, его не следует отождествлять с устными предупреждениями должностных лиц как мерами административного пресечения.

Примечательно, что до изменений 2010 г.⁹ за совершение экологических правонарушений предупреждение как основное административное наказание было предусмотрено только ст. 8.29 КоАП РФ по факту уничтожения (разорения) муравейников, гнезд, нор или других мест обитания животных. Теперь же оно встречается в 11 составах административных правонарушений в сфере экологии. Было внесено более 50 изменений и дополнений в КоАП РФ в целях восстановления «авторитета» и расширения использования в правоприменительной практике предупреждения как главной воспитательно-профилактической санкции за административные деликты¹⁰. На наш взгляд, предыдущее «игнорирование» данного вида наказания федеральным законодателем, с одной стороны, обуславливалось значимостью охраняемых правоотношений в сфере экологии, а с другой – подтверждало неразвитость данного вида административного наказания и даже вызывало желание законодателя от последующего отказа от него.

Четким ограничением применения предупреждения как меры административной ответственности явилось указание на то, что оно устанавливается за впервые совершенные административные правонарушения при отсутствии причинения вреда или возникновения угрозы причинения вреда жизни и здоровью людей, объектам животного и растительного мира, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также при отсутствии имущественного ущерба (ч. 2 ст. 3.4 КоАП РФ). Данная новелла, введенная в КоАП РФ в 2010 г., наталкивает на следующие условия применения предупреждения: 1) совершение данного экологического проступка конкретным лицом впервые, и что важно – при условии, что за данное экологическое правонарушение действующим административно-деликтным законодательством предусмотрен такой вид наказания; 2) отсутствие какого-либо вреда или угрозы его причинения. Думается, что такая позиция законодателя усилила профилактический эффект данного вида административного наказания, который призван побудить правонарушителя к добровольному исполнению нарушенной им же обязанности или запрета в будущем, чтобы не понести более сурового наказания.

⁹ О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 27 июля 2010 г. № 239-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31. Ст. 4208.

¹⁰ См.: *Кирилл А. В.* Предупреждение и его особая роль как меры административной ответственности // *Административное право и процесс.* 2011. № 10. С. 32.

Рассматривая нормативные акты об административной ответственности субъектов РФ, отметим, что региональный законодатель пока не отреагировал по аналогии на внесенные изменения в КоАП РФ. В частности, в главе 7 «Административные правонарушения в сфере охраны земель, водных ресурсов, экологии» Закона Воронежской области от 31 декабря 2003 г. № 74-ОЗ «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области»¹¹ можно указать лишь на одну статью, где в качестве наказания применяется предупреждение. Другой пример: глава 2 «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды, экологической безопасности и санитарно-эпидемиологического благополучия населения» Закона Белгородской области от 4 июля 2002 г. № 35 «Об административных правонарушениях на территории Белгородской области»¹² вообще не содержит предупреждения как меры административной ответственности.

Несомненно, наиболее распространенным административным наказанием за экологические правонарушения является *административный штраф*. В качестве санкции он установлен в большей части составов административных правонарушений, предусмотренных как в Особенной части КоАП РФ, так и в законах субъектов РФ об административной ответственности. Глава 8 КоАП РФ не является также исключением – во всех статьях главы в качестве основного административного наказания за совершение экологических правонарушений применяется административный штраф.

По действующему законодательству (ст. 3.5 КоАП РФ) административный штраф представляет собой денежное взыскание, выражается в рублях и устанавливается по общему правилу для граждан в размере, не превышающем пяти тыс. рублей; для должностных лиц – пятидесяти тыс. рублей; для юридических лиц – одного миллиона рублей. Кроме того, за совершение экологического правонарушения он может выражаться в величине, кратной стоимости предмета административного правонарушения на момент окончания или пресечения административного правонарушения (например, ч. 2 ст. 8.17, ст. 8.20 КоАП РФ).

Анализ правоприменительной практики свидетельствует о ежегодном росте применения административного штрафа за экологические правонарушения не столько федеральными институтами власти, сколько региональными. Так, на основании отчета Департамента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Центральному федеральному округу за 2010 г. было наложено административных штрафов в размере 205 286 тыс. рублей; в 2011 г. – лишь 184 024 тыс. рублей. Соответственно Управлением по экологии и природопользованию Воронежской области за отчетный период 2010 г. было взыскано административных штрафов на общую сумму 4263 тыс. рублей, а за 2011 г. – 6495,9 тыс. рублей (при этом средняя сумма штрафа составила: на физических лиц – 1,1 тыс. рублей; на должностных лиц – 6,7 тыс. рублей; на юриди-

¹¹ Коммуна. 2004. 13 янв.

¹² Белгородские известия. 2002. 9 июля.

ческих лиц – 115 тыс. рублей). Суммы административных штрафов за нарушение законодательства РФ подлежат зачислению в федеральный бюджет Российской Федерации в порядке, определенном ст. 46 Бюджетного кодекса РФ.

Отметим, что в 2011 г. в процентном соотношении суммы административных штрафов, наложенные по результатам проведения контрольных мероприятий Управлением по экологии и природопользованию Воронежской области, были взысканы за следующие экологические правонарушения:

- невнесение или несвоевременное внесение платы за негативное воздействие на окружающую среду – 29,5 %;
- нарушения, выявленные при осуществлении государственного надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр – 25,7 %;
- несоблюдение требований при обращении с отходами производства и потребления – 17,0 %;
- нарушения законодательства об охране атмосферного воздуха – 6,8 %;
- другие – 21,0 %.

Применение наряду с административным штрафом – основным административным наказанием – любого другого административного наказания как дополнительного, особенно по делам об экологических правонарушениях, усиливает наказательное воздействие на личность правонарушителя.

В научных кругах считается спорной позиция законодателя в установлении перечня административных наказаний. Если представить систему наказаний в виде «лестницы», на которой каждую ступеньку занимает более строгий вид административного наказания, то место административного штрафа в этой системе необоснованно. Так, штраф занимает вторую позицию после предупреждения, из чего следует вывод, что «по своей суровости административный штраф может составить конкуренцию разве лишь такому административному наказанию, как предупреждение»¹³. Данное понимание административного штрафа не отвечает ни логике, ни показателям соразмерности и справедливости ответственности.

Следующим видом в системе административных наказаний (исходя из структуры КоАП РФ) является *конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения*. При этом указанный вид наказания может относиться как к числу основных, так и дополнительных. Отметим, что конфискация имущества была исключена из перечня уголовных наказаний, но продолжает действовать в ряде отраслей российского права: административное право (ст. 3.2, 3.3, 3.7 КоАП РФ), налоговое право (ст. 39, 161 НК РФ), гражданское право (ст. 235, 243, 964 ГК РФ), гражданско-процессуальное право (ст. 442 ГПК РФ), таможенное право (ст. 162, 377, 399, 428, 430 ТК РФ), уголовно-процессуальное право (ст. 73, 81, 115, 116, 135, 220, 228, 230, 299, 306, 307 УПК РФ), земельное

¹³ Максимов И. В. Административные наказания. С. 285.

право (ст. 50 ЗК РФ) и др. В ст. 243 ГК РФ установлено, что в случаях, предусмотренных законом, имущество может быть безвозмездно изъято у собственника по решению суда в виде санкции за совершение преступления или иного правонарушения. КоАП РФ в свою очередь уточняет положения ГК РФ о конфискации. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 3.7 КоАП РФ конфискацией орудия совершения или предмета административного правонарушения является принудительное безвозмездное обращение в федеральную собственность или в собственность субъекта РФ не изъятых из оборота вещей. Требование о назначении данного вида административного наказания только судом вытекает из конституционного положения о невозможности лишения имущества иначе, как по решению суда (ч. 3 ст. 35 Конституции РФ).

В настоящее время конфискация за экологические правонарушения предусмотрена ст. 8.17–8.20; ч. 2, 3 ст. 8.26; ч. 2 ст. 8.28; ст. 8.34, 8.35, 8.37, 8.39 КоАП РФ. Однако здесь можно выделить исключение (например, при применении ст. 8.37 КоАП РФ): конфискация охотничьего оружия, боевых припасов и других дозволенных орудий охоты или рыболовства не может применяться к лицам, для которых охота или рыболовство является основным законным источником средств к существованию (ч. 2 ст. 3.7 КоАП РФ). Думается, что в первую очередь к таковым можно отнести представителей коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Особенности их правового статуса и правового режима осуществления ими хозяйственной деятельности регулируются федеральным законодательством¹⁴.

Одна из проблем несовершенства норм, регламентирующих порядок применения конфискации как меры административной ответственности, была разрешена постановлением Конституционного Суда РФ от 25 апреля 2011 г.¹⁵ именно на примере вынесенного решения по делу об эколо-

¹⁴ Лесной кодекс Российской Федерации : федер. закон от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 50. Ст. 5278 ; Водный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 23. Ст. 2381 ; О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов : федер. закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 52 (ч. 1). Ст. 5270 ; О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации : федер. закон от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 20. Ст. 1972 ; О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации : федер. закон от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 18. Ст. 2208 ; О животном мире : федер. закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 17. Ст. 1462 ; Об особо охраняемых природных территориях : федер. закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 12. Ст. 1024.

¹⁵ По делу о проверке конституционности части 1 статьи 3.7 и части 2 статьи 8.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «СтройКомплект» : постановление Конституционного Суда РФ от 25 апреля 2011 г. № 6-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 19. Ст. 2769.

гическом правонарушении. В соответствии указанным постановлением положения ч. 2 ст. 8.28 КоАП РФ были признаны не соответствующими Конституции РФ в той мере, в какой эти положения во взаимосвязи с ч. 1 ст. 3.7 КоАП РФ допускают в качестве административного наказания конфискацию орудия совершения административного правонарушения, принадлежащего на праве собственности лицу, не привлеченному к административной ответственности за данное административное правонарушение и не признанному в законной процедуре виновным в его совершении.

Экологическое правонарушение, предусмотренное ч. 2 ст. 8.28 КоАП РФ, влечет наряду с административным штрафом конфискацию орудия совершения административного правонарушения. В нашем случае конфискация орудия совершения административного правонарушения, учитывая положения ст. 3.3 КоАП РФ, является дополнительным административным наказанием, а значит, назначается вместе с основным административным наказанием в виде административного штрафа. Следовательно, судья при назначении административного наказания и принятии постановления по делу об указанном экологическом правонарушении не вправе назначить только основное административное наказание – административный штраф. Более того, конфискация орудия совершения административного правонарушения как санкция, установленная ч. 2 ст. 8.28 КоАП РФ, применяется в любом случае и независимо от того, принадлежит ли оно правонарушителю или передано ему для использования в законных целях собственником.

Вместе с тем Конституционный Суд РФ указал, что данная правовая позиция не может автоматически распространяться на всю сферу административно-деликтных отношений. Однако это не означает, что федеральный законодатель лишается права внести в КоАП РФ изменения, касающиеся условий и порядка конфискации имущества, явившегося орудием совершения административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 8.28 КоАП РФ, если данное административное правонарушение совершено не собственником этого имущества, а иным лицом, которому оно было передано для противоправной деятельности¹⁶.

Лишение специального права является одним из основных видов административного наказания и назначается только судьей. Лишение физического лица, совершившего административное правонарушение, ранее предоставленного ему специального права устанавливается за грубое или систематическое нарушение порядка пользования этим правом. По общему правилу, установленному ст. 3.8 КоАП РФ, срок лишения специального права не может быть менее одного месяца и более трех лет. Однако единственным составом экологического проступка ст. 8.37 КоАП РФ, которым предусматривается лишение специального права, установлена специальная санкция, предусматривающая лишение права

¹⁶ См.: Ломакина Л. А. Влияние правовых позиций Конституционного Суда РФ на развитие законодательства об административной ответственности // Журнал российского права. 2012. № 2. С. 65.

осуществлять охоту на срок до двух лет. Так же как и в случае с конфискацией, отдельной оговоркой (п. 4 ст. 3.8 КоАП РФ) предусмотрено, что лишение специального права в виде права осуществлять охоту не может применяться к лицам, для которых охота является основным законным источником средств к существованию.

Неоднозначно воспринимается позиция законодателя относительно санкций ст. 8.35 КоАП РФ. Указанной нормой за уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных или растений предусматривается административный штраф с возможной конфискацией орудий и предметов правонарушения. Несмотря на то, что при характеристике состава экологического правонарушения в данной статье регламентируются определенные действия, осуществляемые без надлежащего на то разрешения или с нарушением условий, предусмотренных разрешением, либо с нарушением иного установленного порядка, ни о каком лишении специального права как административном наказании не упоминается. Поэтому логичным представляется закрепление лишения специального права в ст. 8.35 КоАП РФ среди видов административных наказаний помимо административного штрафа и конфискации.

Административное приостановление деятельности на срок до 90 дней назначается только судом и заключается во временном прекращении деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридических лиц, их филиалов, представительств, структурных подразделений, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг. При этом не стоит отождествлять данную меру административной ответственности с таким способом защиты гражданских прав, как иск о запрещении деятельности, создающей опасность причинения вреда. В юридической литературе между административным приостановлением деятельности и гражданско-правовым запрещением соответствующей деятельности по правилам ст. 1065 ГК РФ отмечаются существенные различия¹⁷.

Долгое время (вплоть до 2005 г.) данный вид административного наказания признавался и в законодательстве, и в науке мерой административного пресечения. Конечно, может возникнуть вопрос: в чем же заключалась необходимость изменения правового режима приостановления деятельности с одного на другой? Д. Н. Бахрах указывает на то, что «применение наказания означает привлечение к административной ответственности, влечет состояние наказанности»¹⁸. Кроме того, в свое обоснование он справедливо отмечает, что процедура отзыва (аннулирования) лицензии, ранее применяемая как вид административного наказания, в настоящее время несовершенна.

¹⁷ См.: Соломонис И. В. Административное приостановление деятельности как вид наказания и запрещение соответствующей деятельности в целях предупреждения вреда в будущем // Исполнительное право. 2008. № 2. С. 33.

¹⁸ Бахрах Д. Н. Вопросы системы административных наказаний // Полицейское право. 2008. № 1. С. 78.

Административное приостановление деятельности в системе административных наказаний в КоАП РФ занимает последнюю девятую позицию, что вполне обоснованно. Так, по мнению С. Е. Горобцовой, это объясняется двумя факторами: 1) относительной новизной данного вида наказания; 2) его строгостью, так как это наиболее строгий вид наказания, применяемый к юридическим лицам¹⁹. Административное приостановление деятельности назначается судьей только в случаях, предусмотренных статьями Особенной части КоАП РФ, если менее строгий вид административного наказания не сможет обеспечить достижение цели административного наказания (ст. 3.12 КоАП РФ). Данная позиция законодателя еще раз подтверждает мнение о том, что административное приостановление деятельности является в настоящее время наиболее суровым видом административного наказания за экологические правонарушения. Однако сложность применения данного вида наказания заключается в том, что контролирующему органу нужно доказать суду необходимость применения данного вида административного наказания.

В соответствии с п. 2 ст. 29.10 КоАП РФ при назначении судом административного наказания в виде административного приостановления деятельности решается вопрос о мероприятиях, необходимых для обеспечения исполнения данного административного наказания и состоящих в запрете деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридических лиц, их филиалов, представительств, структурных подразделений, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг. В случае, если будет установлено, что устранены указанные в п. 1 ст. 3.12 КоАП РФ обстоятельства, послужившие основанием для назначения данного вида административного наказания, то суд по ходатайству индивидуального предпринимателя или юридического лица прекращает исполнение административного наказания.

Перечисленные административные наказания в принципе способны обеспечить достижение основной цели их назначения – профилактики экологических правонарушений. Однако, учитывая специфику объекта административных правонарушений в области охраны окружающей среды и природопользования, отмечается своеобразная «несправедливость» противопоставления интересов государства и интересов природы. Так, в соответствии с бюджетным законодательством РФ суммы, полученные от взыскания административных штрафов или от реализации конфискованного орудия совершения или предмета административного правонарушения, не имеют определенной целевой природоохранной направленности, а поступают в единую казну Российской Федерации или бюджет соответствующего субъекта РФ. Меры административно-правового восстановления, применяемые в практике с целью возмещения причинен-

¹⁹ См.: Горобцова С. Е. К вопросу о соотношении административного штрафа и приостановления деятельности в правоприменительной практике // Право и политика. 2008. № 4. С. 877.

ного административным правонарушением вреда, также не всегда способствуют эффективному разрешению экологических проблем. В ст. 4.7 КоАП РФ установлено, что судья, рассматривая дело об административном правонарушении, вправе при отсутствии спора о возмещении имущественного ущерба одновременно с назначением административного наказания решить вопрос о возмещении имущественного ущерба. Во-первых, данное положение существенно ограничивает круг субъектов, уполномоченных рассматривать вопросы возмещения ущерба. Во-вторых, усложняет механизм возмещения экологического ущерба, так как большинство экологических правонарушений совершается под угрозой административного штрафа, который в свою очередь в большинстве случаев применяется органами исполнительной власти. Следовательно, чтобы возместить экологический ущерб, необходимо обратиться в суд, что значительно увеличивает процессуальные сроки. Более того, по мнению Минприроды России, одна из важных проблем государственного регулирования в области охраны окружающей среды как раз и заключается в отсутствии механизма ликвидации накопленного объема экологического ущерба²⁰.

Представляется, что «глобальным» решением проблемы борьбы с экологическими правонарушениями, их предупреждением может явиться введение в КоАП РФ нового вида административного наказания – административной реституции, что, по сути, является административным возложением обязанности по проведению мероприятий по восстановлению окружающей среды на лицо, совершившее административное правонарушение в сфере экологии. Нами используется термин «реституция», получивший развитие из международно-правового регулирования. Реституция является первой формой возмещения ущерба. Она означает восстановление в пределах возможного положения, которое существовало до совершения противоправного деяния. Более того, приоритет реституции подтвержден международной судебной практикой²¹.

Выделение данного вида административного наказания обосновывается, в первую очередь, всевозрастающим давлением нелегальной или полунелегальной хозяйственной и иной деятельности человека на окружающую среду, а следовательно, необходимостью принятия мер по ее охране и рациональному природопользованию. Кроме того, необходимость его назначения определяется скоротечностью процессов, проходящих в природе. Негативные последствия той или иной незаконной деятельности могут стремительно сказаться на всех природных процессах и причинить вред не одному, а нескольким впоследствии природным ресурсам, природным объектам или даже целым природным комплексам.

Итак, при характеристике административной реституции как административного наказания необходимо учитывать следующие обстоятельства:

1. Административная реституция в полной мере соответствует цели на-

²⁰ См.: *Стригунков М. Д.* Проблемы регулирования и контроля (надзора) в области охраны окружающей среды // *Юридический мир.* 2010. № 11. С. 29.

²¹ См.: *Лукашук И. И.* Право международной ответственности // *Международное публичное и частное право.* 2002. № 2.

значения административного наказания – предупреждению совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами.

2. Указанное административное наказание может применяться лишь при условии, что восстановление ранее существовавшего экологического состояния объективно возможно в течение определенного оптимального времени (например, уборка отходов, посадка деревьев и др.).

3. Административную реституцию как вид административного наказания не следует отождествлять с мерами административно-правового восстановления.

4. Названный вид наказания может применяться как в качестве основного, так и дополнительного административного наказания. Например, в отношении экологических правонарушений, последствия совершения которых не причинили существенного вреда окружающей среде, может применяться как основной вид административного наказания (правонарушителю достаточно принять необходимые меры для восстановления прежнего состояния окружающей среды); в тех же случаях, когда речь идет о повышенной степени экологической опасности, может дополняться, например, к административному штрафу.

5. Для более эффективного его применения предоставить возможность назначения административной реституции любому компетентному субъекту публичной власти (органу исполнительной власти) путем издания специальных правоприменительных актов с указанием перечня необходимых мероприятий восстановительного характера.

6. Предоставить субъектам РФ право установления данного вида административного наказания за отдельные экологические правонарушения в своих региональных законодательных актах об административной ответственности.

Таким образом, проанализировав некоторые вопросы практики применения административных наказаний за экологические правонарушения, можно утверждать, что расширение перечня составов проступков, за которые предусматривается предупреждение как мера наказания, увеличение или уменьшение административных штрафов не является достаточным инструментом, стимулирующим хозяйствующего субъекта к соблюдению норм и правил в области охраны окружающей среды и рационального природопользования. Эффективность назначения административного наказания обуславливается не только усилением соответствующих мер административной ответственности, но и введением принципиально нового вида административного наказания, в частности административной реституции.