

УДК 34:502.3(075)

ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОТХОДАХ

Ю.Л. ПРОКОПОВИЧ

Рассматриваются вопросы применения юридической ответственности за нарушения законодательства об отходах. Дан анализ состава экологического правонарушения: объекта, объективной стороны, субъекта, субъективной стороны. Исследуются особенности административной, уголовной, гражданской, дисциплинарной ответственности в области обращения с отходами. Предложены перспективные направления совершенствования законодательства.

Проблема экологически безопасного обращения с отходами постоянно находится в центре общественного внимания. Это обусловлено ростом производства и потребления, который в свою очередь привел к значительному увеличению объемов образования отходов. Зачастую предприятия, учреждения, организации, да и граждане избавляются от ненужных отходов, размещая их в несанкционированных местах. В итоге отходы засоряют окружающую среду, свалки занимают огромные территории.

В таких условиях повышается роль правовых гарантий четкого и неуклонного соблюдения предписаний экологического законодательства. Спектр подобных гарантий достаточно широк: от экономических мер по стимулированию добровольного выполнения требований законодательства - до мер государственно-властного принуждения. В области обращения с отходами, как и в экологической сфере в целом, не теряет своей значимости такая гарантия, как юридическая ответственность. Об этом свидетельствует, например, включение главы "Экологические преступления" в Уголовный кодекс Республики Беларусь, внесение многочисленных изменений и дополнений летом 2001 года в главу "Административные правонарушения в области охраны окружающей природной среды, памятников истории и культуры" Кодекса об административных правонарушениях Республики Беларусь. Результатом работы законодателя явилось принятие абсолютно новых статей, что требует анализа норм, устанавливающих юридическую ответственность за нарушения законодательства об отходах.

В литературе даются различные определения юридической ответственности. Наиболее распространенным является суждение о том, что юридическая ответственность это правовая реакция государства на совершенное правонарушение [1, с. 465; 2, с. 319; 3, с. 241; 4, с. 5]. Не вдаваясь в дискуссию о понятии и содержании юридической ответственности, в рамках данного исследования рассмотрим теоретические проблемы применения ответственности за нарушение законодательства об отходах с традиционных позиций негативной (ретроспективной) ответственности.

Юридическая ответственность выражается в обязанности правонарушителя нести последствия неблагоприятного характера. Основанием возникновения юридической ответственности является совершение правонарушения. Правонарушение в сфере обращения с отходами можно определить как противоправное, виновное действие или бездействие, нарушающее урегулированные нормами права общественные отношения по экологически безопасному обращению с отходами и причиняющее вред (содержащее угрозу причинения вреда) государству, природопользователям, окружающей среде. Сущность любого правонарушения раскрывается через его состав, включающий объект, объективную сторону, субъект, субъективную сторону. Отсутствие хотя бы одного элемента состава правонарушения исключает возможность применения юридической ответственности.

Обычно под *объектом* правонарушения понимают охраняемые законом общественные отношения [5, с. 418; 6, с. 186]. Из всех элементов объект имеет наибольшее значение, так как он составляет ту общую основу, которая позволяет объединить правонарушения в один вид. Объект исследуемой группы правонарушений представляет собой общественные отношения по обеспечению безопасного для окружающей среды и населения сбора, транспортировки, размещения, обезвреживания, переработки, утилизации отходов. Нормативно-правовое регулирование этих отношений позволяет создать определенную систему требований, предъявляемых к обращению с отходами, что в свою очередь дает возможность обеспечивать установленный режим. Отсюда следует, что правонарушение можно определить как нарушение установленного государством режима безопасного обращения с отходами.

От объекта следует отличать *предмет* правонарушения, под которым понимают как сами отходы (вещества или предметы, образующиеся в процессе осуществления экономической деятельности и жизнедеятельности человека, но не имеющие определенного предназначения по месту их образования либо утратившие полностью или частично свои потребительские свойства вследствие физического или

морального износа), так и элементы окружающей среды, на которые отходами оказывается вредное воздействие.

Объективная сторона правонарушения охватывает собой совершение действий или бездействий, состоящих в нарушении экологической безопасности, правил обращения с отходами; наступление предусмотренных законом последствий (вред окружающей среде или здоровью человека, угрозу наступления такого вреда); причинную связь между ними. По объективной стороне чаще всего проходит грань, отделяющая одно правонарушение от другого. Для ряда составов являются обязательными определенные признаки объективной стороны (место совершения правонарушения, способы его совершения и т.д.).

По *субъективной стороне* анализируемая группа правонарушений характеризуется наличием как умышленной, так и неосторожной формы вины. В большинстве случаев присутствует умышленная вина в виде косвенного умысла, когда лицо сознает общественную опасность нарушения им правил обращения с отходами, предвидит возможность наступления общественно опасных последствий, но сознательно допускает их наступление либо относится к ним безразлично.

Круг *субъектов* правонарушений в области обращения с отходами широк, включает весь спектр юридических и физических лиц. В ряде случаев указаны признаки специального субъекта, то есть лица, в обязанности которого нормативными или правоприменительными актами включено выполнение определенных действий по организации обращения с отходами.

С учетом характера и последствий нарушения режима обращения с отходами, степени вины нарушителя рассматриваемые противоправные деяния могут повлечь за собой административную, уголовную, гражданскую, дисциплинарную ответственность.

Административная ответственность является наиболее распространенным видом юридической ответственности. Административная ответственность за нарушение законодательства об отходах установлена Кодексом об административных правонарушениях Республики Беларусь, а также специальным экологическим законодательством: Законом Республики Беларусь "Об охране окружающей среды", Законом Республики Беларусь "Об отходах" и другими актами, содержащими как перечень правонарушений, так и указания о возможности привлечения виновных к административной ответственности.

Составы административных проступков сконцентрированы в главе 7 КоАП Республики Беларусь "Административные правонарушения в области охраны окружающей природной среды, памятников истории и культуры". Все составы можно разделить на несколько групп:

- административно наказуемые посягательства, нарушающие правила обращения с отходами (ст. 53-1 "Нарушение правил безопасности при обращении с экологически опасными веществами и отходами", ст. 83 "Нарушение правил складирования промышленных и бытовых отходов, несоблюдение требований по охране атмосферного воздуха при сжигании отходов", ст. 85-2 "Нарушение установленного порядка ввоза в Республику Беларусь всех видов отходов, материалов и продукции, бывших в употреблении или с истекшим сроком годности");

- правонарушения, посягающие на отдельные компоненты окружающей среды путем загрязнения их отходами. Непосредственным объектом данных составов являются общественные отношения по использованию и охране отдельных природных компонентов (ст. 53 "Порча земель", ст. 72 "Повреждение леса сточными водами, химическими веществами, вредными выбросами, отходами и отбросами", ст. 73 "Загрязнение леса", ст. 59 "Нарушение правил охраны водных ресурсов", ст. 57 "Нарушение правил охраны недр");

- проступки, лишь при определенных обстоятельствах нарушающие правила обращения с отходами в промышленности, строительстве, на транспорте и т.д. Эти составы находятся в иных главах Кодекса об административных правонарушениях Республики Беларусь и их можно рассматривать как нарушение законодательства об отходах, если в результате совершенных противоправных действий вред окружающей среде, юридическим и физическим лицам причинен отходами. Например, ст. 143 "Нарушение правил благоустройства и содержания населенных пунктов", ст. 147-2 "Неудовлетворительное содержание строительной площадки".

От названных составов необходимо отличать деяния, нарушающие установленный финансовый, таможенный правопорядок обращения с отходами (ст. 170-1 "Нарушение правил ... сбора и сдачи в государственный фонд лома и отходов драгоценных камней", ст. 151-12 "Нарушение порядка вывоза отходов и лома черных и цветных металлов", ст. 193-39 "Нарушение порядка уничтожения товаров"). Указанными действиями вред причиняется не окружающей среде, не экологической, а экономической безопасности государства.

Из всех перечисленных административных правонарушений подробного анализа требует, безусловно, состав "Нарушение правил безопасности при обращении с экологически опасными веществами и отходами". Согласно ст. 53-1 "нарушение правил безопасности производства, хранения, использования,

транспортировки, захоронения или иного обращения с радиоактивными, бактериологическими, химическими веществами или отходами производства и потребления влечет наложение штрафа на граждан от 2 до 50, на должностных лиц - от 5 до 100 базовых величин".

Объектом данного правонарушения являются отношения по обеспечению экологически безопасных для окружающей среды, человека и условий его существования правил обращения с опасными веществами и отходами. Основываясь на ст. 1 Закона "Об охране окружающей среды", под экологической безопасностью мы будем понимать состояние защищенности окружающей среды, жизни и здоровья граждан от возможного вредного воздействия опасных веществ и отходов. Правонарушения, посягая на состояние экологической безопасности, нарушают экологическое равновесие и ухудшают наличное состояние отдельных элементов окружающей среды.

Определенные сложности возникают с установлением предмета правонарушения. В Тексте статьи предмет определяется как радиоактивные, бактериологические вещества и отходы. Необходимо уяснить, относится ли определение "отходы" к упомянутым веществам или оно имеет самостоятельное значение, то есть в данном случае речь идет о веществах и отходах, которые могут быть либо радиоактивными, либо бактериологическими, либо химическими, или таковыми являются только вещества, а понятие "отходы" относится к любым видам отходов. По этому поводу высказала свое мнение профессор О.Л. Дубовик, которая полагает, что в данном составе предмет следует понимать расширенно, то есть любые отходы производства и потребления. Таким образом, предметом правонарушения являются опасные вещества (наиболее полный их перечень указан в приложении к Закону Республики Беларусь "О промышленной безопасности опасных природных объектов") и отходы производства и потребления любых видов, обращение которых, однако, осуществляется с соблюдением специально установленных правил и в особом порядке.

Объективная сторона включает в себя различные способы, виды и формы обращения определенно-го круга веществ и отходов с нарушением установленных правил. При этом ни причинение вреда здоровью человека или окружающей среде, ни создание угрозы причинения такого вреда не являются обязательными элементами объективной стороны.

Особенностью объективной стороны рассматриваемого состава является её бланкетность, законодатель использует оборот "нарушение правил". Фактически приходится выделять два состава деяния: состав правонарушения и подчиненный ему образующий составную часть его объективной стороны, состав нарушения правил. При квалификации правонарушений с бланкетной диспозицией совершенно самостоятельно решается вопрос о том, были ли нарушены правила или нет. В связи с этим толкование статьи требует изучения экологического законодательства, раскрывающего сущность правил обращения с отходами.

Правила обращения с отходами изложены в многочисленных нормативных правовых актах. Общие правила сформулированы в Законе "Об охране окружающей среды" (ст. 50 "Требования в области охраны окружающей среды при обращении с отходами"), Законе "Об отходах" (глава 4 "Общие требования при обращении с отходами"). Правовые требования специального характера устанавливаются отдельно для конкретного способа обращения с отходами. Большинство из них сформулированы в технико-юридических актах (ГОСТах, стандартах, СНИПах).

С субъективной стороны правонарушение совершается умышленно. Как правило, наличествует косвенный умысел. Лицо должно сознавать общественную опасность действий, бездействий. Это, прежде всего, относится к нарушению правил. Правонарушитель осознает, что он нарушает правила обращения как общий порядок деятельности в этой сфере. При оценке субъективной стороны следует учитывать доступность правил обращения с отходами, опыт и квалификацию лица, длительность нахождения отходов в обращении, так как субъекту может быть неясен порядок обращения с отдельными видами отходов, что влияет на степень вины правонарушителя.

В качестве субъектов нарушения правил безопасного обращения с отходами КоАП РБ называет должностных лиц и граждан. В большинстве случаев субъектом является лицо, на которое соответствующими нормативными правовыми актами возложены обязанности по обращению с отходами и (или) обязанности по обеспечению безопасности такого рода действий.

В настоящее время существуют процессуальные сложности применения анализируемой статьи. Согласно статье 234-1 КоАП РБ протокол о нарушении правил безопасности при обращении с отходами имеют право составлять должностные лица органов государственного санитарного надзора и Проматомнадзора. На наш взгляд, необходимо предоставить такие полномочия также инспекторам Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды. Дело в том, что в компетенцию Проматомнадзора и органов санитарного надзора входит осуществление контроля за обращением лишь ограниченного круга отходов (опасных, радиоактивных отходов и способных оказать негативное воздействие на здоровье на-

селения). Между тем согласно Положению о государственном контроле в области охраны окружающей среды основным органом, осуществляющим контроль за обращением отходов производства и потребления является Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды [7]. Непонятно, каким образом инспектора Минприроды могут осуществлять свои контрольные полномочия, не имея при этом возможности составлять протоколы по основной регулятивной статье в области обращения с отходами. Заметим, что в проекте нового Кодекса об административных правонарушениях органам Минприроды такое право предоставлено.

Административная ответственность за нарушение законодательства об отходах представлена не только Кодексом об административных правонарушениях. К мерам административного взыскания можно отнести лишение лицензии на занятие переработкой, захоронением (складированием) и транспортировкой токсичных отходов. Указанные виды деятельности подлежат обязательному лицензированию в соответствии с Положением о порядке выдачи субъектам хозяйствования специальных разрешений (лицензий) на осуществление отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов. Согласно п. 32 положения Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды без предупреждения может лишить субъекта хозяйствования лицензии в случае нарушения природоохранного законодательства об отходах, осуществления действий с отходами, в результате которых возникает опасность аварийных ситуаций, катастроф, угроза гибели людей или нанесения ущерба их здоровью, а также других тяжких последствий. Существует перечень случаев, когда возможно приостановление действия лицензии.

К мерам административной ответственности можно отнести принудительное прекращение (приостановление) деятельности предприятия. Статья 100 Закона "Об охране окружающей среды" предоставляет право Министерству природных ресурсов и охраны окружающей среды, местным исполнительным и распорядительным органам, суду приостанавливать (прекращать) деятельность предприятий, цехов, иных объектов в случае нарушения требований в области охраны окружающей среды при обращении с отходами. Инициаторами применения данной меры могут стать граждане, направив в суд иск в порядке ст. 934 Гражданского кодекса Республики Беларусь о прекращении деятельности, причиняющей вред или содержащей угрозу причинения вреда. На практике приостановление (прекращение) деятельности предприятия крайне редко используется государственными органами. Это связано с отсутствием специального нормативного акта, где бы четко были определены основания, сроки, процедура применения этой меры.

Уголовная ответственность в области обращения с отходами наступает в результате совершения преступных деяний, предусмотренных Уголовным кодексом Республики Беларусь, Статьи УК Республики Беларусь, нормы которых могут быть применены при совершении преступлений в области обращения с отходами, следует классифицировать аналогично административным составам на три группы:

- преступные деяния, нарушающие правила обращения с отходами (ст. 278 "Нарушение правил безопасности при обращении с экологически опасными веществами и отходами"). Эта статья регулятивно основная. Она является экологически специальной в области обращения с отходами;

- экологически общие статьи, устанавливающие ответственность за загрязнение отходами отдельных компонентов окружающей среды (ст. 269 "Порча земель", ст. 272 "Загрязнение либо засорение вод", ст. 275 "Загрязнение леса");

- статьи, в которых затрагивающие окружающую среду действия с отходами могут оказаться элементом объективной стороны при определенных обстоятельствах (ст. 268 "Соккрытие либо умышленное искажение сведений о загрязнении окружающей среды", ст. 204 "Отказ в предоставлении гражданину информации", с. 336 "Нарушение санитарно-эпидемиологических правил" и т.п.).

Приведенная классификация указывает на сходство административных и уголовных составов в области обращения с отходами, что влечет проблему применения этих взаимоисключающих видов ответственности. Сложности разграничения административной и уголовной ответственности возникают в условиях фактического совпадения объекта посягательства и объективной стороны, что характерно и для специального экологического состава в области обращения с отходами. Статьи 278 УК Республики Беларусь и 53-1 КоАП Республики Беларусь имеют одинаковое название "Нарушение правил безопасности..." и описание противоправного деяния: нарушение правил безопасности производства, хранения, использования, транспортировки, захоронения или иного обращения с отходами производства и потребления. В таком случае разграничение административного и уголовного составов происходит по последствиям правонарушения, по дополнительным признакам объективной стороны, либо по наличию административной преюдиции.

Так, лицо, нарушившее правила безопасности при обращении с отходами, будет нести ответственность по ч. 1 ст. 278 УК Республики Беларусь при условии наложения на него в течение года админист-

ративного взыскания за такое же нарушение, т.е. по ст. 53-1 КОАП (разграничение по административной преюдиции); либо если его действия заведомо создали угрозу причинения вреда здоровью людей или природной среде (разграничение по последствиям).

По ч. 2 ст. 272 УК Республики Беларусь ответственность наступает, если нарушение совершено в зоне экологического бедствия или чрезвычайной экологической ситуации (разграничение по дополнительно-му признаку объективной стороны - месту совершения преступления); либо повлекшее причинение ущерба в крупном размере, т.е. более 250 минимальных заработных плат (разграничение по последствиям).

Часть 3 ст. 278 УК Республики Беларусь применяется в случае, если преступное нарушение правил безопасности при обращении с отходами повлекло тяжкие последствия: смерть человека или заболевание людей.

Признаки разграничения схожих уголовных и административных составов указываются в статьях УК Республики Беларусь. Уголовная ответственность как наиболее строгая применяется только тогда, когда иные меры юридической ответственности не дают или не могут дать позитивного результата. Поэтому законодатель четко оговаривает условия применения ответственности в Уголовном кодексе РБ.

Дисциплинарная ответственность может применяться к нарушителям законодательства об отходах, если совершенное правонарушение представляет собой дисциплинарный проступок, т.е. противоправное, виновное неисполнение или ненадлежащее исполнение работником своих трудовых обязанностей. Отсюда следует, что субъектом дисциплинарной ответственности является лицо, в чьи трудовые обязанности входит выполнение работ по сбору, хранению, транспортировке, переработке, захоронению отходов.

Каждое юридическое или физическое лицо, в процессе экономической деятельности которых осуществляется обращение с отходами, обязано разработать, согласовать и утвердить инструкцию по обращению с отходами производства. В инструкции должен содержаться перечень должностных лиц, ответственных за организацию обращения и учета отходов, их обязанности и функции. Неисполнение работником трудовых обязанностей, оговоренных в инструкции либо ином правовом акте, влечет применение мер дисциплинарной ответственности (увольнение, замечание, выговор).

В случае если в процессе обращения с отходами работник причинит вред нанимателю, он будет нести материальную ответственность, выражающуюся в обязанности работника возместить нанимателю причиненный ущерб. Наложение и дисциплинарной, и материальной ответственности осуществляется на основании трудового законодательства.

Гражданская ответственность в области обращения с отходами заключается в возложении на правонарушителя обязанности возместить потерпевшей стороне причиненный вред. Согласно ст. 45 Закона «Об отходах» лица, осуществляющие обращение с отходами, обязаны возместить вред, причиненный окружающей среде, жизни и здоровью человека и (или) имуществу лиц, если не докажут, что вред возник вследствие непреодолимой силы или умысла потерпевшего.

Возмещение вреда жизни, здоровью и (или) имуществу, причиненного в результате осуществления обращения с отходами, производится в соответствии с гражданским законодательством. Возмещение вреда, причиненного окружающей среде, производится в соответствии с экологическим законодательством.

При причинении вреда окружающей среде иски о возмещении вреда предъявляются к должностным лицам Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды. Объем возмещения вреда определяется в соответствии с действующими методиками. Если ущерб причиняется отдельным компонентам природы, то применяются соответствующие методики по подсчету ущерба землям, водам, атмосферному воздуху, растительному миру. Например, при загрязнении лесов отходами производства и потребления взыскивается ущерб в размере двух базовых величин за кубический метр отходов, а также определенная такса за каждое поврежденное дерево (в зависимости от степени повреждения и вида растительного мира размер таксы колеблется в пределах от 0,05 до 20 базовых величин) [8].

Если в результате несанкционированного размещения отходов ущерб причиняется не отдельным природным объектам, а окружающей среде в целом, то его размер складывается из ущербов, наносимых отходами растительности, почве, водным объектам, воздушному бассейну, а также платы за несанкционированное размещение отходов. Ущерб определяется с учетом экологической значимости территории, класса токсичности отходов, стоимости и площади земли, занятой отходами.

В случае возникновения ситуации, при которой невозможно применить перечисленные методики, величина ущерба определяется по фактическим затратам на восстановление нарушенного состояния окружающей среды с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды.

Основное назначение гражданской ответственности - возмещение причиненного правонарушителем вреда, поэтому она может применяться наряду с уголовной или административной ответственностью.

В заключение следует подчеркнуть, что в борьбе против экологических правонарушений не следует ни преуменьшать, ни преувеличивать роль ответственности. Только одни сами по себе карательные меры не дадут желаемого результата, если одновременно не будут использованы соответствующие экономические и организационные рычаги, делающие невозможным противоправное поведение по отношению к окружающей среде. В равной мере это относится и к созданию определенной нравственной атмосферы, развитию экологической культуры - факторам, способствующим выполнению природоохранительных требований.

ЛИТЕРАТУРА

1. Теория государства и права / Под ред. М.Н. Марченко. - М., 1996. - 431 с.
2. Общая теория права / Под общ. ред. А.С. Пиголкина. - М., 1996. - 338 с.
3. Теория права и государства / Под ред. В.В. Лазарева. - М., 1997. - 448 с.
4. Кучинский В.А. О понятии юридической ответственности как фундаментальной категории юриспруденции / Юридическая ответственность: проблемы теории и практики: сборник научных трудов / Под ред. В.А. Кучинского, Э.А. Саркисовой. - Мн., 1996. - 115 с.
5. Общая теория государства и права / А.Ф. Вишнеvский, Н.А. Горбатов, В.А. Кучинский. - Мн., 1999. - 560 с.
6. Ерофеев Б.В. Экологическое право: Учеб. для вузов. - М., 1999. - 448 с.
7. Собрание декретов, указов президента и постановлений правительства Республики Беларусь. - 1998. - № 10. - С. 85.
8. Постановление Совета Министров Республики Беларусь № 750 от 30 октября 1993 года "О материальной ответственности за ущерб, причиненный лесному хозяйству" // Сборник постановлений правительства Республики Беларусь. - 1993. - № 31. - С. 47.